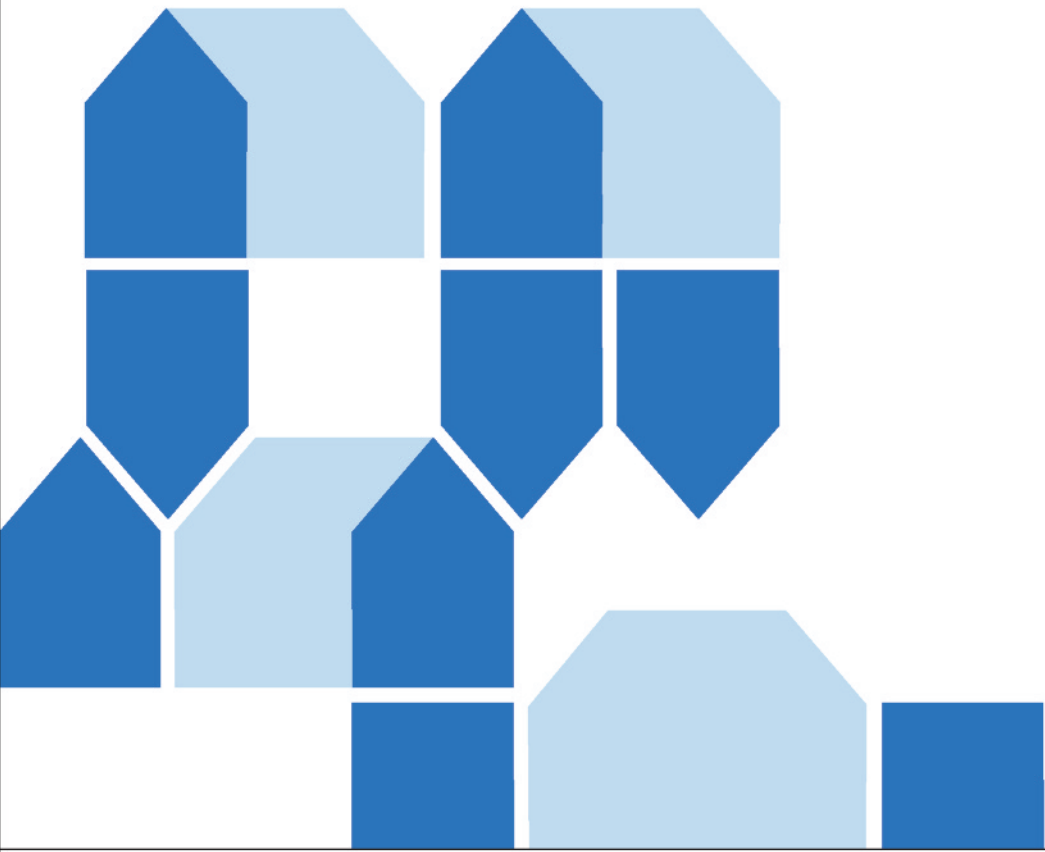


LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ANDALUCÍA, ARAGÓN, CATALUÑA Y EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA /



Los documentos de esta serie están sujetos a una licencia Creative-Commons perteneciente al Grupo de Estudios EKITEN-**Thinking** Ikasketa Taldea.

Esta publicación puede ser reproducida en su totalidad o en parte y en cualquier formato para propósitos educativos o sin fines de lucro sin que deba mediar permiso del propietario de los derechos de autor, siempre que se haga referencia a la fuente.



Grupo de Estudios EKITEN-**Thinking** Ikasketa Taldea- UPV/EHU

Barrio Sarriena s/n
48490 Leioa (Bizkaia)
Telf.: 94 6015139
e.mail: info@ekitenthinking.org
www.ekitenthinking.org

Título: Las Políticas Públicas de Vivienda en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Cataluña y en la Comunidad Foral de Navarra.

Autores:

Gerardo Ruiz-Rico
Julio Tejedor Bielsa
Guillem Fernández Evangelista
Juli Ponce Solé
Jesús Javier Ascunce Elizaga

Dirección:

Miguel Angel García Herrera
Pilar Garrido Gutiérrez

Edición: Igone Guerra Gurrutxaga

Diseño y maquetación: Insólito Comunicación Visual

Presentación /

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”. **Artículo 47 de la Constitución.**

En el período 1997-2007, el mundo de la vivienda en España experimentó una profunda convulsión: precios de vivienda que aumentaron en un 195% lo que representó un aumento medio anual nominal del 11,4%. Aunque no se cuenta con cifras exactas sobre el parque de viviendas, se estima que a finales del 2009 en España había un número de viviendas nuevas sin vender cuyo total oscilaba entre 700.000 y 1.200.000 (entre el 2,7% y el 4,5% del parque de viviendas. Este boom inmobiliario, ha provocado que la vivienda sea un bien de mercado por encima de un bien social, primando su valor individual frente al colectivo.

Nos encontramos ante una situación insostenible del mercado de la vivienda en España con precios muy elevados tanto de la vivienda para compra como para alquiler con un stock de viviendas sin vender y pero al mismo tiempo con una demanda insatisfecha.

El artículo 47 de la Constitución Española (CE) establece que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y ordena específicamente a los poderes públicos la promoción de las condiciones necesarias para la efectividad de tal derecho.

Enmarcado dentro de los llamados “Principios rectores de la política social y económica” (Capítulo III del Título I de la Constitución) es un derecho subjetivo en construcción ya que tal y como establece el artículo 53.3 CE “sólo podrá ser alegado ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que los desarrollen”.

Por tanto, en este sentido, el artículo 47 sólo establece un principio general que debe guiar la actuación de los poderes públicos, dejando abierta la posibilidad de que una ley reconozca el derecho subjetivo de todos los españoles a una vivienda digna y adecuada.

Existe en nuestra época un intenso debate sobre la exigibilidad de los derechos sociales. En el ámbito jurídico, están, por un lado, los que colocan en un nivel, los derechos civiles y políticos y en otro nivel diferente, los derechos sociales, argumentando que mientras los primeros son exigibles frente al Estado, los segundos no lo son, porque no pueden ser exigidos frente a los mecanismos de judicialidad como los primeros.

La política de vivienda en el Estado español no ha sido capaz de garantizar el cumplimiento de este mandato constitucional. Desde la segunda mitad del siglo XX, el sistema de provisión de viviendas ha venido reuniendo las características propias de un modelo de bienestar liberal, otorgando al mercado el protagonismo regulador y asignador de este bien básico, relegando de este modo la función social de la vivienda

y la importancia que este bien tiene para el desarrollo vital de las personas en la sociedad. Sin embargo, la actual crisis del mercado inmobiliario parece haber puesto de manifiesto que el acceso a la vivienda no puede quedar enmarcado sólo al mercado y que desarrollar todas las “funciones” inherentes a la vivienda es necesario para garantizar la justicia y cohesión social de nuestras sociedades.

Las comunidades autónomas en virtud del artículo 148.1 del texto constitucional pueden asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. De esta manera, vemos como poco a poco, de manera lenta pero inexorable, éstas han ido renovando el régimen jurídico de la vivienda para tratar de dar satisfacción a este derecho, ya que sobre éste se asienta la política pública de la vivienda.

El contexto económico y social en el que se desarrollan dichas políticas de vivienda ha ido cambiando en estos 30 años, y con ello la orientación de las intervenciones públicas en respuesta a esa situación. Nos encontramos con una amplia diversidad de políticas posibles así como de instrumentos para desarrollarlas.

Por ello, en esta publicación hemos querido presentar, a través de unos artículos elaborados por reconocidos juristas y urbanistas, las políticas de vivienda desarrolladas en los últimos años en cuatro Comunidades Autónomas que pueden ser consideradas como pioneras en la adopción de medidas legales en materia de derecho a la vivienda.

- La política de vivienda en la Comunidad Autónoma de Andalucía estudiada y presentada por el Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén, Gerardo Ruiz-Rico.
- La política de vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón analizada por el Doctor en Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, Julio Tejedor.
- La política de vivienda en la Comunidad Autónoma de Cataluña reflexionada y presentada por el Doctor Juli Poncé y Guillem Fernández.
- La política de vivienda en la Comunidad Foral de Navarra introducida por Javier Ascience.

De este modo, a través de esta publicación titulada “Las Políticas Públicas de Vivienda en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Cataluña y en la Comunidad Foral de Navarra” conoceremos, de la mano de estos destacados expertos, las diferentes formas de entender y dotar de contenido el “derecho a la vivienda” a través de los diferentes instrumentos jurídicos que cada Comunidad Autónoma ha ido diseñando y elaborando; los antecedentes, debates, reflexiones y obstáculos que en cada Comunidad Autónoma han tenido que superar para la elaboración de normas jurídicas que respondan a la necesidad de hacer efectivo el derecho a la vivienda; y los retos a los que se enfrentan para hacer efectivo el derecho ciudadano a la vivienda.

Índice /

El Derecho a la Vivienda en Andalucía. Gerardo Ruiz- Rico

- El derecho a la vivienda en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Fórmulas e instrumentos de protección del derecho a la vivienda en el Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- La dimensión competencial del derecho a la vivienda en el Estatuto andaluz.
- El derecho a la vivienda en la legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Perspectiva Jurídica: Política Pública de Vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón. Julio Tejedor Bielsa

- Bases estatutarias y configuración actual del derecho a la vivienda en Aragón.
- Concepto de vivienda protegida: modalidad de promoción versus uso urbanístico específico. Tipología de vivienda protegida.
- Características definitorias de la vivienda protegida. Elementos susceptibles de protección, destino, limitación de precio y renta y condiciones técnicas.
- Sujetos de la política de vivienda. Promotores, autopromotores y gestores; adjudicatarios, adquirentes e inquilinos; administración y entidades de crédito.
- La calificación como vivienda protegida, calificación, financiación y cupos.

Políticas Públicas y Servicio Público de Vivienda y Alojamiento en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Antecedentes y nuevos desarrollos normativos a partir de la ley 18/2007 del derecho a la vivienda en Cataluña, con especial atención al sinhogarismo. Guillem Fernández Evangelista y Juli Ponce Solé

- Introducción.
- La historia cuenta.
- El nacimiento de la Ley del derecho a la vivienda.
- La Ley 18/2007 del derecho a la vivienda y sus instrumentos.
- El primer plan de vivienda después de la Ley y nuevas perspectivas.
- Conclusiones.
- Bibliografía.

Política Pública de Suelo y Vivienda en la Comunidad Foral de Navarra. Jesús Javier Ascunce Elizaga

- Política pública de suelo y vivienda en la Comunidad Foral de Navarra.
- La planificación urbanística supranacional de vivienda protegida.
- Las reservas legales de vivienda protegida en el planeamiento urbanístico.
- Los patrimonios públicos de suelo.
- Adjudicación de vivienda protegida y control del fraude.
- Rehabilitación.
- Bibliografía.

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN ANDALUCÍA. ANÁLISIS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y LA LEY 1/2010 REGULADORA DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN ANDALUCÍA /

GERARDO RUIZ-RICO RUIZ

Catedrático de Derecho Constitucional · Universidad de Jaén

1. El derecho a la vivienda en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía

La reforma del Estatuto andaluz (EA) aprobada en el 2007 ha incorporado un amplio catálogo de derechos, mayoritariamente de carácter social y enunciados como derechos teóricamente subjetivos. Aunque se trata de preceptos que permiten una interpretación flexible por el legislador, sin embargo esta "ductilidad" no se puede traducir como carencia absoluta de virtualidad normativa. Los derechos estatutarios generan sin duda obligaciones a los poderes públicos autonómicos, en la medida en que fijan una orientación vinculante para la actividad y competencias que aquéllos ejercitan, y legitiman al mismo tiempo determinadas prioridades a favor de la realización de los objetivos sociales marcados por el Estatuto. Podríamos afirmar, por tanto, que la decisión del estatuyente de elaborar una declaración propia de derechos conlleva un doble efecto; de un lado, fija una programación efectiva de las futuras políticas sociales que se lleven a cabo en Andalucía; de otro lado, esa especie de *indirizzo politico* estatutario reduce el alcance del principio democrático, ya que su implementación reduce los márgenes de discrecionalidad política e ideológica de los agentes institucionales encargados de llevarla a cabo (Gobierno y Administración).

El formato elegido para la estatutorización de los derechos sociales no es, pues, un dato indiferente a efectos de conseguir unos índices adecuados de tutela. Su configuración formal como derechos subjetivos, acompañados por una serie -inédita hasta ahora- de garantías institucionales y jurisdiccionales, representa una posibilidad cierta de garantizar la exigibilidad de aquellas prestaciones sociales reconocidas en su enunciado, o cuanto menos una cierta capacidad de reacción frente a un eventual incumplimiento de las obligaciones que el estatuto ha señalado allí expresamente. No obstante, la mejor receta para asegurar esos mandatos estatutarios sigue siendo la necesaria legislación de desarrollo, en donde se defina con la suficiente concreción el alcance esos derechos sociales positivizados en el Estatuto.

En lo que respecta concretamente al derecho a la vivienda, el Estatuto no hace sino continuar la tendencia que habían inaugurado ya otras normas estatutarias, y en especial el Estatuto catalán del 2006, al superar la visión puramente competencial de una materia (vivienda) concebida originariamente por el constituyente como una función exclusiva y propia de las Comunidades Autónomas (art. 148-1º-3, CE).

A la hora de otorgar una naturaleza jurídica específica al derecho a la vivienda resulta bastante indicativa en este sentido su ubicación en el Título Primero del Estatuto andaluz ("Derechos sociales, deberes y políticas públicas"), y en concreto dentro del capítulo II, sobre "derechos y deberes" (art. 25). Sin embargo, al centrar la atención sobre la técnica de reconocimiento utilizada podemos apreciar ya algunas fisuras sobre la virtualidad normativa que se le confiere como derecho subjetivo dotado de una mínima inmediatez y exigibilidad jurídicas.

Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, el Estatuto ha realizado en efecto una verdadera "mutación" del principio rector constitucional que le sirve de cobertura o legitimación (art. 47, CE). Si en la norma fundamental éste había sido incorporado dentro del Capítulo tercero (Título Primero), y por tanto difícilmente podía ser interpretado como algo distinto a un mero principio programático, en el Estatuto andaluz cobra relieve por el contrario como derecho "prefigurado" y con un contenido indisponible para el legislador como un derecho subjetivo. En todo caso, estamos en presencia de una prescripción o mandamiento estatutario, donde se señala una directriz vinculante para los poderes públicos de la Comunidad, incluidos los entes locales.

El artículo 25 (EA) ofrece una regulación que debemos calificar como restrictiva y poco original del derecho a la vivienda. En realidad lo que parece contener este precepto estatutario no es sino otra versión más del principio de igualdad, junto con la adaptación a la esfera autonómica de una obligación constitucional que estaba ya marcada explícitamente en el artículo 47 de la norma fundamental: "*Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La Ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten*".

Esta falta de originalidad, o de decisión, del estatuyente a la hora reconocer un derecho estatutario con perfiles propios y diferenciados significa implícitamente la renuncia a establecer una concepción *autónoma* y actualizada de ese mismo derecho constitucional. El Estatuto se estaría limitando en gran medida a repetir lo afirmado en un precepto de la norma fundamental, o, como mucho, a concretar escasamente algunos de sus objetivos. Desde luego no reconoce de forma rotunda y clara un derecho social o prestacional desde el punto de vista de su estructura jurídica. Además, la

remisión que se hace al *derecho constitucional* del artículo 47 reduce la virtualidad de esta cláusula estatutaria; al acentuar su carácter instrumental y la condición de *principio metodológico* con el cual no llega a garantizar un contenido sustantivo mínimo del derecho, sino tan sólo y en definitiva la exigencia un criterio - no simplemente jurídico-formal- de la igualdad a la hora de implementar los procedimientos administrativos que se arbitren más tarde para garantizar el acceso a la vivienda de promoción pública.

La estructura normativa del artículo 25 del Estatuto andaluz no es muy distinta del ya clásico principio rector de la política social (art. 47, CE). El objetivo de esta cláusula estatutaria se centra principalmente en establecer unas directrices o prioridades de la actuación de la Administración autonómica (promoción pública de vivienda), además de asegurar un sistema de acceso basado en el principio de igualdad real y efectiva (garantía de condiciones igualitarias y obligación de prever ayudas públicas para el acceso).

No existe pues en esta regulación estatutaria ningún indicio de que se haya intentado consagrar un verdadero derecho subjetivo de naturaleza social. El reenvío al legislador (*La ley regulará*) restringe todavía más su potencial carácter preceptivo, en cuanto derecho subjetivo dotado de "inmediatez".

En cuanto a la titularidad del derecho a la vivienda, el Estatuto andaluz sí estaría marcando una cierta distancia con la CE, donde no se hace mención expresa a una o varias minorías sociales como beneficiarias preferentes de ese derecho ("todos los españoles"). Si se realiza una interpretación sistemática del artículo 25 con otros preceptos estatutarios se puede comprender mejor el tipo de destinatarios prioritarios en el acceso a la vivienda. Así, entre los principios rectores de las políticas públicas (art. 37-1º (22), se encomienda a los poderes públicos andaluces la obligación de promover "*el uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas*". Lo significativo desde la perspectiva de su ámbito subjetivo de proyección, es que en una de las redacciones aún no definitivas de ese precepto se hacía referencia expresamente a los "jóvenes" como destinatarios privilegiados de esas políticas de promoción pública de vivienda, sustituyéndose después por una fórmula genérica ("colectivos necesitados"), que abarcaría en consecuencia cualquier tipo de minoría social o colectivo que padezca carencias especiales en materia de vivienda. Con ello, es posible incluir indirectamente en cuanto titulares prioritarios del derecho estatutario a una serie de colectivos de dimensión "difusa", tales como personas mayores, discapacitados, personas en situación de marginalidad o pobreza, inmigrantes y jóvenes. En relación con estos colectivos, el Estatuto ha adquirido un compromiso manifiesto para garantizarles unas condiciones de vida dignas, además de una independencia o

autonomía personal, cuya materialización requiere ineludiblemente la satisfacción a su vez de sus respectivas necesidades habitacionales (art. 37-1º-3, 4, 7, 8 y 9). Estos son, por lo tanto, los auténticos marcadores estatutarios para el legislador y la Administración competente. Resulta un dato suficientemente contrastado en la realidad social que estos grupos sociales no tienen las mismas oportunidades que el resto para poder acceder o disfrutar de una vivienda. La situación de "agravio" real de este grupo social legitimaría por tanto una política de vivienda en la que, con criterios de una *discriminación positiva*, se les otorgara una preferencia en el momento de determinar las "condiciones legales" de ejercicio del derecho a la vivienda.

Esta versión del principio de igualdad encuentra cobertura suficiente en la recepción estatutaria de un principio de igualdad sustantivo y no sólo formal, en virtud del cual se excluyen de la prohibición general de discriminación todas aquellas "acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas" (art. 14, EAA). Resulta evidente que la programación de las políticas públicas en materia de viviendas de protección oficial –o categorías análogas– obedece precisamente a esta finalidad, esto es, la creación de un sistema prestacional orientado a garantizar el acceso a una vivienda de grupos infradotados social y económicamente (juventud, minorías con graves necesidades socioeconómicas, etc.).

2. Fórmulas e instrumentos de protección del derecho a la vivienda en el Estatuto de Autonomía de Andalucía

Entre las novedades más relevantes del nuevo Estatuto andaluz del 2007 destaca sin duda el diseño de un sistema de garantías específico para permitir el ejercicio individualizado de los derechos estatutarios. La implantación de este modelo autonómico de tutela pone de manifiesto claramente la voluntad del estatuyente por reforzar la eficacia normativa de los derechos sociales y principios rectores, elevando de este modo los bajos índices de protección que dispensa la CE de 1978 a la mayor parte de los derechos derivados del concepto social de Estado (art.1-1º).

Aunque el grado de eficacia de esta operación de *ingeniería estatutaria* no hay sido aún contrastada en la experiencia práctica, resulta evidente que la autonomía regulativa del legislador autonómico y los márgenes de interpretación jurisdiccional han quedado limitados por el reconocimiento de unas garantías que impiden considerar a la declaración de derechos estatutarios como un simple ejercicio de semántica jurídica.

Algunos indicadores marcan esa orientación del Estatuto. En primer lugar, cuando lleva a cabo asimismo una conversión de buena parte de los principios rectores de la política social y económica, regulados en el capítulo Tercero del Título Primero de la CE,

en derechos estatutarios dotados de una potencial subjetividad. En esa misma línea se puede anotar la *homogeneización*, desde el punto de vista de los estándares de protección, de los derechos comprendidos en ese Título, ya que a todos ellos (derechos de prestación, derechos de la personalidad o de participación) se les otorgan idénticos mecanismos de tutela. Por otra parte, la diferenciación que establece el capítulo IV (art. 38 a 41), entre derechos y principios rectores, apenas tiene relevancia desde la perspectiva de la eficacia normativa general que el Estatuto proporciona a estos mandatos sociales, ya que la coincidencia básica –de contenido y objetivos de política social– entre ambos tipos de preceptos estatutarios, posibilita una *superposición* de garantías en la aplicación legislativa y jurisdiccional.

Expuestos de manera muy sintética los derechos estatutarios se benefician de los siguientes instrumentos de protección, todos ellos regulados en los artículos 38 y 39: carácter "vinculante", "contenido" estatutario indisponible para el legislador, obligación de una interpretación "en el sentido más favorable a su plena efectividad alegación y defensa jurisdiccional", protección jurisdiccional. La norma estatutaria andaluza intenta avanzar algo más en las obligaciones que dimanar directamente desde aquélla para el legislador, al imponer a este último la obligación de concretar –dentro de las leyes de desarrollo– "las prestaciones y servicios vinculados, en su caso, a esos derechos" (art. 38). No cabe duda de que ésta es una fórmula de tutela especialmente adaptada a la naturaleza socio-prestacional de una buena parte de los derechos estatutarios, al tiempo que refuerza la exigibilidad potencial de los mismos por los ciudadanos.

También en lo que respecta a los principios rectores se puede confirmar esta voluntad inequívoca del Estatuto por aumentar los niveles de protección. Aquí los dispositivos previstos en el artículo 40 están diseñados para atenuar la debilidad normativa que les había suministrado la norma fundamental a sus homólogos del Capítulo Tercero (Título Primero, CE). Esta es una conclusión que se colige fácilmente de algunas declaraciones contenidas en el enunciado de ese precepto estatutario, donde junto a la obligación de "informar" las normas (legales y reglamentarias), las actuaciones de los poderes públicos autonómicos, y la práctica de los órganos judiciales, se añaden algunos mecanismos más con los que se intenta garantizar el cumplimiento de los principios rectores estatutarios: "una legislación pertinente", "la garantía de una financiación suficiente" y "la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas". Con la determinación explícita de esta otra *metodología*, se empieza a superar la pretensión de interpretarlos como referencias o indicaciones de carácter puramente programático. Uno de los síntomas más evidentes de esta posición, va a ser sin duda el reconocimiento de una potencial "alegabilidad" jurisdiccional (art. 40-1º, EAA), negada paradójicamente como criterio hermenéutico general por la CE.

La conclusión más nítida que deriva de la implantación de este sistema de garantías es que resulta perfectamente viable la utilización a partir de ahora de *control de estatutoriedad* sobre aquellas normas y actuaciones de los poderes públicos de la Comunidad que se opongan o contradigan abiertamente a los derechos estatutarios declarados. Desde luego no es posible negar la existencia de un "contenido" estatutario de los derechos, fuera de los márgenes de disponibilidad del legislador o la Administración autonómica, a la vez que exigible en caso de infracción o incumplimiento -por motivos de ilegalidad estatutaria- en el orden judicial competente.

Sin embargo, en la primera oportunidad -hasta el presente- que ha tenido de pronunciarse sobre la eficacia jurídica de los derechos estatutarios, ha venido a defender una tesis opuesta a su condición de verdaderos derechos subjetivos. La sentencia 247/2007, sobre el Estatuto de Valencia (derecho al agua de los valencianos), marca una posición interpretativa bastante restrictiva -si no contraria totalmente- sobre el carácter subjetivo de los derechos estatutarios; decisión que va tener una proyección general sobre otros Estatutos con una declaración propia de derechos.

De la extensa serie de razonamientos que utiliza el TC en esta importante sentencia tomaremos nota especialmente sólo de aquellos pronunciamientos que puedan tener una relevancia, directa o indirecta, sobre el derecho "estatutario" a la vivienda. En concreto y muy especialmente, cuando se centra en la cuestión de la posible eficacia de los derechos estatutarios. El Tribunal establece de una división que nos resulta cuanto menos original, entre derechos que tendrían su anclaje constitucional en el artículo 147-2º-c (organización de las instituciones autónomas propias) y aquellos otros que se reconocen en virtud de "las competencias asumidas dentro del marco de la Constitución" (147-2º-d). Esta diferenciación conduce al máximo intérprete de la CE a otorgar una calidad normativa desigual a derechos derivados, respectivamente, del principio democrático y del principio social. La tesis esencial que defiende en este punto el TC es que, mientras los primeros sí pueden tener el carácter de "derechos públicos subjetivos", y disfrutar por consiguiente de eficacia directa e inmediata, la mayoría de los derechos reconocidos también en el Estatuto, relacionados con los espacios competenciales atribuidos por éste y configurados como derechos de naturaleza social, no tendrían ese carácter y, por tanto también, no podrían en ningún caso ser alegados en la esfera jurisdiccional.

Resulta fácil, por tanto, descubrir en esta argumentación un concepto demasiado restrictivo de la noción "derecho público subjetivo", en virtud del cual sólo la CE podría generar este tipo de derechos, salvo las contadas excepciones relacionadas con la dimensión "democrática" de la autonomía territorial. No obstante, y tras esta afirmación general poco partidaria de reconocer un nivel mínimo de eficacia jurídica inmediata o directa a los derechos estatutarios, el Tribunal sí acepta al menos su

carácter "vinculante" en todo caso, como *mandatos* o directrices obligatorias de a los poderes públicos autonómicos.

De esta manera, y aunque sea tímidamente, la sentencia estaría admitiendo un cierto nivel de normatividad real y efectiva, cuya proyección no tiene que ser incompatible -creemos- con una eventual alegación ante los órganos del poder judicial, tal y como ha previsto el Estatuto andaluz (art. 39). Estos *mandamientos estatutarios* no generarían por sí mismos derechos subjetivos, pero sí obligaciones que deben ser cumplidas por los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, sea en la versión de normas promotoras (de derechos prestacionales y sociales), sea como *normas limitadoras* (prohibiciones de actuar en dirección opuesta a la marcada por el Estatuto) que afectan a las autoridades autonómicas (y locales).

En definitiva, siempre sería factible un determinado *control jurisdiccional*, si bien no activado de forma automática ni con efectos de inmediatez en lo que respecta a la satisfacción de las pretensiones procesales del ciudadano respecto de los derechos estatutarios "sociales". De todas formas, el resultado de este control podría conducir sin duda a la potencial declaración de antijuricidad o invalidez de las normas reglamentarias y actos contrarios a los derechos estatutarios; y en su caso también -a través de un control de constitucionalidad/estatutoriedad- a la nulidad de las leyes autonómicas contrarias u opuestas radicalmente a la orientación marcada por las cláusulas donde se reconocen esos derechos estatutarios.

Frente a la opinión doctrinal mayoritaria, creemos que la Sentencia 247/2007 no neutraliza completamente la eficacia de los derechos estatutarios, al afirmar de forma concluyente y clara que son "vinculantes" para los poderes autonómicos. Se trataría, en efecto, de una vinculación "debilitada" o "mediatizada", ya que para su cumplimiento requiere de una configuración legislativa autonómica que desarrolle las previsiones estatutarias. Pero en realidad este condicionamiento afecta también a la mayor parte de los denominados derechos fundamentales, sin que por ello se cuestione su carácter como derechos *justiciables*.

3. La dimensión competencial del derecho a la vivienda en el Estatuto andaluz

Junto a la dimensión "dogmática" que se concreta en el reconocimiento del derecho a la vivienda, el Estatuto andaluz del 2007 acoge además una nueva versión de la competencia material en virtud de cual la Comunidad Autónoma estaría en condiciones de facilitar el ejercicio de aquel derecho. Ese espacio competencial sigue sin poder considerarse como "exclusivo" totalmente de la Comunidad, ya que el Estado conserva aún un núcleo de atribuciones legislativas y ejecutivas, dotadas de una intensa

proyección “transversal” (condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes constitucionales, y bases y coordinación general de la planificación económica, art. 149-1º-1 y 13).

Respecto del originario Estatuto de Autonomía, el cual se limitaba a reservar a la Comunidad unas competencias genéricas, y sólo en teoría exclusivas, sobre “urbanismo y vivienda” (junto a la “ordenación del territorio y del litoral”), la técnica utilizada ahora consiste en formular un título competencial –igualmente exclusivo y todavía de carácter general- del que derivan a continuación un elenco de “subcompetencias” específicas, enunciadas con un alto grado de precisión jurídica: *planificación, legislación, fomento, promoción pública de viviendas, regulación del patrimonio público de suelo, inspección y control de normas técnicas de habitabilidad y condiciones de infraestructuras* (art. 56, EAA). Al listado anterior hay que añadir un segundo catálogo de atribuciones estatutarias que podríamos calificar como instrumental, ya que resultan imprescindibles para la intervención de los poderes públicos en este campo. Se trata de funciones que habilitan a la Comunidad Autónoma para el despliegue normativo y las políticas públicas propias que favorecen o garantizan el derecho a la vivienda, en ámbitos objetivos tales como régimen urbanístico del suelo, instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, así como ordenación del territorio y del litoral.

El Estatuto intenta precisar de este modo los límites competenciales que afectan a la capacidad legislativa y reglamentaria de la Comunidad en una esfera material caracterizada por su transversalidad funcional y material. La enumeración pormenorizada de todo un conjunto de títulos dotados de una considerable especificidad proporciona un cierto efecto de “blindaje” contra eventuales invasiones competenciales del campo material delimitado por el Estatuto. Al definir con notable minuciosidad aquellos espacios que quedan reservados a la intervención legislativa y ejecutiva autonómica, se estarían limitando las posibilidades de imponer una interpretación “extensiva” de las competencias básicas y “transversales” del Estado, con las que se ha venido legitimando hasta ahora, sin reparos además de orden constitucional, la aprobación de normas e instrumentos de planificación estatal en una materia expresamente reservada por la CE a las CCAA.

La ampliación –o reserva efectiva al menos- del espacio competencial autonómico sobre vivienda se encontraría igualmente a resguardo de futuras restricciones competenciales a partir de la inclusión de un concepto de “exclusividad” como el que se enuncia en el Estatuto el 2007. En su artículo 42 se exponen con claridad las posibilidades funcionales que comprende ese concepto de “competencia exclusiva” (potestad legislativa, potestad reglamentaria y función ejecutiva); al que habría que añadir el principio de prevalencia del derecho autonómico, con el que se refuerza el alcance de las atribuciones normativas autonómicas en relación con el derecho estatal.

El catálogo de materias –y sub-materias- competenciales de que dispone la Comunidad en materia de vivienda no puede ejercerse sin tener en cuenta las funciones que el propio Estatuto encomienda en esta misma esfera a las entidades locales. Es necesario anotar en este sentido que precisamente algunas de las competencias “nucleares” en las que se condensa en el principio de autonomía local –en su doble versión constitucional y, ahora, estatutaria- coinciden en buena medida con las atribuciones autonómicas: planificación, programación y gestión de la vivienda, junto a la participación municipal en la planificación de la vivienda de protección oficial (artículos 84-2º-b, EAC); a las que debe añadirse la competencia municipal sobre ordenación territorial y disciplina urbanística. Desde esta perspectiva, parece imprescindible entonces articular sistemas de colaboración y coordinación institucional entre ambas Administraciones territoriales para evitar colisiones sobre atribuciones que abarcan ámbitos materiales concurrentes. La conclusión que se obtiene de este sistema estatutario de competencias exige encontrar una fórmula de interpretación armónica entre la “exclusividad autonómica” y el carácter “nuclear” de las competencias municipales sobre vivienda. Esa coordinación no puede limitarse a la esfera normativa, en los futuros proyectos legislativos, sino que necesitará también de consensos políticos entre las Administraciones autonómica y local, ambas implicadas directamente en la confección e implementación de las políticas de vivienda.

Finalmente, creemos que el reconocimiento de un derecho estatutario a la vivienda puede llegar a producir un “efecto colateral” en la articulación entre ordenamientos jurídicos territoriales (estatal y autonómico), al actuar de mecanismo de habilitación complementario –o adicional- de las competencias autonómicas sobre esta materia. Esta indirecta eficacia competencial de los derechos estatutarios requiere una lectura *dúctil* de los títulos competenciales autonómicos adaptada a los compromisos que se han adquirido desde la norma institucional básica de la Comunidad. De esta forma de interpretar los objetivos y competencias estatutarias se pueden encontrar algunos ejemplos en la jurisprudencia constitucional (Sentencia sobre la Ley de Reforma Agraria de Andalucía).

4. El derecho a la vivienda en la legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía

La legislación que contiene la normativa autonómica básica sobre vivienda en la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene como punto de partida la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía, complementada más tarde por la Ley 13/2005, de medidas para la vivienda protegida y el suelo. Sin embargo, la norma que define y concreta el alcance de este derecho, reconocido por primera vez a nivel estatutario, será la Ley 1/2010, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía.

Con las dos primeras leyes antes mencionadas se dibuja un marco jurídico que va a permitir la utilización de mecanismos de carácter urbanístico a fin de garantizar una reserva de suelo (al menos el 30 % de la edificabilidad residencial) destinado a la construcción de viviendas incluidas en los regímenes de protección pública, proporcionando así un impulso sustancial a la oferta que los poderes públicos pueden proponer de esta categoría residencial. En este sentido, el objetivo -y fuente de inspiración principal- de la Ley 13/2005 se centrará en la aplicación y cumplimiento de la función social de la propiedad (art. 33-2º, CE). La influencia de este principio constitucional se percibe perfectamente en las medidas que aquélla ha previsto, tanto para la sección de los potenciales beneficiarios de viviendas protegidas, como en relación con las facultades que se reserva la Administración autonómica para asegurar la realización de los fines sociales contenidos en la norma; en concreto se otorga a la Junta de Andalucía un derecho preferente de adquisición sobre viviendas protegidas de promoción privada, así como los derechos de tanteo y retracto en caso de segundas o posteriores ventas de este mismo tipo de viviendas. Con la finalidad también de asegurar la función social se tipifica en la Ley un código de infracciones y sanciones aplicables tanto a particulares adjudicatarios como a promotores, por incumplimiento de las normas y obligaciones que configuran el régimen jurídico de la vivienda protegida en Andalucía.

Resulta necesario destacar algunas indicaciones de la Ley 13/2005 con las cuales se empiezan a configurar algunos elementos sustanciales del derecho a la vivienda en Andalucía. Por ejemplo, y en cuanto a sus titulares potenciales, establece un catálogo de grupos sociales que van ser beneficiarios preferentes de los programas públicos en vivienda protegida (jóvenes, mayores, personas con discapacidad, víctimas del terrorismo y de violencia de género, familias monoparentales y procedentes de rupturas familiares). Con carácter general prevé también otorgar prioridad a las familias con recursos limitados, aunque la determinación concreta de este criterio se remite a la reglamentación posterior que se aplique a los diferentes programas públicos de vivienda.

Además de la dimensión subjetiva que fija las condiciones para reclamar de la Administración la satisfacción del derecho, la Ley 13/2005 aporta una definición objetiva del significado de vivienda protegida, como aquélla que la propia ley y su posterior desarrollo reglamentario determinen por razón de calidad, precio, superficie y diseño; también se va a incluir en el concepto de vivienda protegida un tipo de alojamiento de carácter "intermedio" entre la residencia colectiva y la vivienda individual, y que se sean calificados de este modo por la Consejería competente.

Algunas de las condiciones previstas en la Ley de Ordenación Urbanística y la Ley de Vivienda Protegida de Andalucía, van a ser modificadas por la Ley 1/2006. Concretamente en lo que respecta a derechos y deberes de los adjudicatarios de vivienda protegida se

suaviza la rigidez inicial de la Ley 13/2005, al permitir -siempre que exista previsión reglamentaria al respecto- excepciones a la prohibición de enajenar o ceder "inter vivos" la vivienda protegida en el plazo de los diez años desde que se formalizó su adquisición.

La Ley 1/2010 proporciona un desarrollo normativo específico al derecho estatutario a la vivienda, en el marco de las competencias autonómicas que el Estatuto del 2007 atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía. La finalidad pues de esta ley se centra en "garantizar" un derecho constitucional (art 47, CE) y estatutario (art. 56, EAA), mediante la delimitación de un conjunto de "facultades" (y deberes) de los potenciales titulares, así como a través de la fijación de aquellas medidas que para ese fin deberían adoptar los poderes públicos competentes en materia de vivienda (art.1-1º). Precisamente esta responsabilidad no se circunscribe de partida sólo a las "Administraciones públicas andaluzas", sino que se proyecta igualmente sobre cualquier entidad pública y privadas que actúen en el sector inmobiliario o urbanístico. De modo más explícito, resulta evidente la intervención decisiva que van a tener las entidades locales para alcanzar los objetivos marcados cuando por la ley, cuando ésta última señala, ahora de forma bastante explícita, el deber de aquéllas de promover el acceso a una vivienda digna y adecuada a través de las políticas y actuaciones que lleven a cabo en materia de vivienda protegida y suelo, junto a las que se implanten orientadas a la rehabilitación, mantenimiento y calidad del parque de viviendas existente (art. 1-2º). Sin duda, esta implicación fundamental de los Ayuntamientos tendrá que hacerse respetando el principio – constitucional y estatutario- de la autonomía municipal, con el cual se deberán armonizar las prescripciones legales que incumben a estas entidades locales en el cumplimiento de los fines marcados por la ley. Esta operación a priori resulta viable en términos de estatutoriedad, en la medida en que las competencias "nucleares" de los municipios (art. 92-2º, EAA) no tienen un alcance ilimitado, sino que se ejercen en todo caso "en los términos que determinen las leyes". De este modo, atribuciones "propias" de estos entes locales, como las relativas a la "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística", y más específicamente, la "planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial" (art. 92-2º, letras a y b, EAA), se pueden encontrar condicionadas en su contenido y alcance funcional por la ley parlamentaria autonómica. Es necesario por tanto buscar un punto de equilibrio entre esa competencial municipal "estatutaria" y la potestad legislativa "autonómica" cuando ambas se proyectan sobre una misma materia (vivienda, y más intensamente si cabe sobre "vivienda protegida"). El diagnóstico general que se puede proponer en este punto de la Ley 1/2010 ofrece un resultado ajustado a los parámetros estatutarios del principio de autonomía local, si bien –debemos advertir- el uso que en el futuro se haga de aquellas prerrogativas legales de la Administración autonómica puede plantear algunas

dificultades en su aplicación práctica o casuística. Así pues, dentro de un régimen que podríamos denominar como "bifrontal", el cumplimiento de los objetivos y directrices indicadas en la Ley va a necesitar de fórmulas de coordinación entre las dos Administraciones que asumen la responsabilidad de garantizar, por mandato estatutario, y ahora también legislativo, el ejercicio del derecho a la vivienda.

De otra parte, aunque las medidas previstas por la Ley 1/2010 se va centrar en buena medida en el acceso a la vivienda de protección pública, su objeto y contenido se proyectan sobre cualquier modelo habitacional, a partir del cual se satisface adecuadamente el derecho general enunciado en la esfera constitucional y estatutaria (vivienda digna y adecuada), sin distinción por otro lado en cuanto a los titulares potenciales del mismo. Este enfoque "global" desde el punto de vista ámbito subjetivo queda ya patente en el primero de sus preceptos, al reconocer la condición de titular del derecho a cualquier "persona física" que tenga "vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía". Así pues, la Ley andaluza no parece limitar a priori el reconocimiento de este derecho a los ciudadanos andaluces, en sintonía con la regla genérica que, a propósito de la titularidad de los derechos estatutarios, contemplaba el artículo 12 del EAA. Al margen de las dificultades que suponga la implementación de este criterio –el *empadronamiento*– como fórmula indirecta para definir el alcance subjetivo del derecho a la vivienda, lo cierto es que el enunciado literal del derecho estatutario ofrece pautas interpretativas más abiertas y flexibles que el principio de asignación de titularidad contenido en la norma constitucional, restringida exclusivamente sólo a los ciudadanos "españoles".

En cuanto a la posibilidad de que los extranjeros puedan ser en Andalucía titulares del derecho a una vivienda digna y adecuada, ésta es una opción legislativa que encuentra acomodo no sólo en no sólo el criterio antes referido del Estatuto de Autonomía, sino en la última versión de la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España. En efecto, tras la modificación introducida por Ley 2/2009, los extranjeros residentes en nuestro país tienen reconocido el derecho a "acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda", de acuerdo siempre a lo que dispongan en este sentido las leyes y las Administraciones competentes, es decir, Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Este derecho queda reforzado para los supuestos de extranjeros residentes "de larga duración", los cuales tienen el mismo derecho a recibir esas ayudas públicas en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles. La Ley Orgánica aborda además la aplicación de este principio de igualdad en el plano de las relaciones entre particulares, al considerar como "acto de discriminación" la imposición ilegítima de condiciones más gravosas a los extranjeros residentes, o que restrinjan o limiten su acceso a la vivienda.

La legislación orgánica del Estado ofrece por consiguiente una cobertura adecuada para que el legislador andaluz pueda implantar en la Comunidad una fórmula de titularidad flexible y no condicionada a la posesión del estatuto de ciudadanía; al menos en lo que respecta a los extranjeros que se encuentren en situación regular y posean la vecindad administrativa por residencia en alguno de los municipios de Andalucía. La duda se puede plantear no obstante en relación con aquellos inmigrantes "no regularizados" aún y que se encuentren o tengan residencia estable en territorio nacional. En este caso, pensamos que una interpretación de la ley (autonómica) conforme al Estatuto autoriza –y recomendaría inclusive– la posible concesión de un derecho a la vivienda, o bien a algún tipo de alojamiento que cubra sus necesidades básicas en esta materia, siempre dentro de las condiciones y límites establecidos reglamentariamente por las Administraciones competentes.

En todo caso, la prohibición de discriminación ha sido expresamente subrayada en la ley 1/2010 ("sin que en el ejercicio de tal derecho puedan sufrir discriminación de ningún tipo", art.2-1º), con una proyección general que engloba en principio cualquier tipo de relación jurídica (administrativa o jurídico-privada) y todas las opciones de eventuales beneficiarios del derecho. El significado de ese principio de igualdad adopta una especial intensidad, abarcando tanto su dimensión meramente jurídica o formal, como material o sustantiva. Por ese motivo, no se entiende muy bien –a no ser que se trate de una concesión más al lenguaje "políticamente correcto"– la mención especial a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres que sanciona ese apartado primero del artículo 2. Si la base de una discriminación positiva –o tratamiento diferencial– se fundamenta siempre en la existencia de condiciones fácticas desiguales, no parece oportuno establecer un criterio indefinido de género, del que puede derivar una posible "discriminación "inversa" jurídicamente infundada. Otra cosa es que se hubiera previsto un modelo de acción positiva de los poderes públicos sobre sujetos de un determinado género (normalmente el femenino) que soportan especiales circunstancias personales o sociales con un claro riesgo de marginalidad social (separadas sin recursos, violencia doméstica, etc.). En estos casos no sólo resulta legítimo, sino que sería imprescindible para cumplir con el principio de igualdad material y evitar así potenciales discriminaciones, un trato prioritario a las necesidades habitacionales de este tipo de colectivos.

En el artículo 2-2º de la Ley 1/2010 se localiza una descripción del contenido básico o mínimo del derecho a la vivienda digna y adecuada que descansa sobre una doble condición. Primero, se trata de un derecho subjetivo y de ejercicio individualizado, pero con un potencial beneficiario colectivo, la unidad de convivencia familiar. En segundo lugar, el derecho debe orientarse fundamentalmente a la satisfacción de lo que la Ley

denomina como “necesidades habitacionales”. Aunque la indeterminación del concepto jurídico resulta evidente, existirían unos parámetros legales que permiten reconocer las condiciones que deben cumplirse para garantizar su ejercicio: posibilitar una vida independiente y autónoma, y favorecer el ejercicio de los derechos fundamentales. Ciertamente esas referencias, tan ambiguas igualmente, no delimitan con suficiente precisión lo que implícitamente pretenden definir, esto es, la adjetivación del derecho a una vivienda “digna y adecuada”; pero al menos implantan un canon de medición virtualmente útil y necesario en la aplicación –reglamentaria y jurisdiccional en su caso– de la ley. La remisión a los derechos constitucionales supone por otra parte una dificultad interpretativa adicional, ya que es imprescindible determinar cuáles serían, entre todos los que se proclaman en el Título Primero de la norma fundamental, aquellos que pueden verse más afectados por las necesidades habitacionales a las que hace referencia la Ley andaluza. Sin duda hay un grupo de derechos fundamentales relacionados con el concepto de privacidad, como el derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18, CE), que cuentan entre los más directamente vinculados con la satisfacción del derecho a una vivienda. Junto a los anteriores habría que incluir otros derechos que se ven claramente favorecidos por el uso y disfrute de una vivienda digna, desde la integridad física y moral (art. 15), a la libertad de circulación y residencia (art. 19), la propiedad privada (art. 33) o la protección de la familia (art. 39) de la CE de 1978. Pero la vinculación más intensa se produce, sin duda, entre el derecho a la vivienda y valores esenciales como la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10), que representan el fundamento de todo el sistema de derechos consagrado en la norma fundamental. La garantía de estos principios de referencia constitucionales reside no sólo en los llamados derechos fundamentales, sino de igual modo en algunos de los derechos sociales, entre los que hay que incluir necesariamente el derecho a una vivienda digna y adecuada. La razón parece obvia; la autonomía personal y la libertad individual necesitan un “soporte físico” que sólo puede proporcionar la satisfacción de esas mínimas “necesidades habitacionales”.

Pero la Ley 1/2010 avanza un paso más en la definición del concepto de “vivienda digna y adecuada”, señalando a este fin tres tipos de condiciones que han de respetarse para obtener esa calificación legal: edificación fija y habitable (e independiente a efectos registrales), “accesible” (desde el punto de vista físico, para determinados titulares con especiales necesidades) y “de calidad” (art.2-3º). De estas características, el legislador andaluz concreta especialmente la última de ellas. La calidad se convierte así en un componente imprescindible del modelo residencial que sea objeto de programación y ejecución en el futuro dentro de la Comunidad Autónoma. Si bien la concreción definitiva de la noción legislativa de “vivienda de calidad” se llevará a cabo a través de normas reglamentarias, los requisitos principales de esa adjetivación vienen marcados

con nitidez en el artículo 3 de la Ley. Una parte de ellos se refieren a la incorporación de parámetros de sostenibilidad y eficiencia: la adaptación a condiciones climáticas y la minimización del impacto ambiental, reducción del ruido, gestión de residuos, ahorro y uso eficiente del agua y a energía, y utilización de energías renovables. Además de esas exigencias de calidad “ambiental”, se añaden otro tipo de requerimientos que a partir de ahora han de respetarse obligatoriamente en la construcción de viviendas: funcionalidad, seguridad, habitabilidad accesibilidad. No obstante, indirectamente el legislador ha preferido remitir a la Administración competente (“reglamentariamente se establecerán los niveles de calidad”) la fijación exacta de esta serie extensa de parámetros de calidad exigibles a las viviendas que se construyan en la Comunidad (art.3-3º) Aunque una parte de esa normativa está contenida ya a nivel estatal en el Código Técnico de Edificación (Real Decreto 314/2006), al cual reenvía expresamente la Ley andaluza para determinar los principios y condiciones antes señalados, es previsible una futura diversidad normativa en la aplicación de las previsiones legales cuando los entes locales entren a regular aspectos relativos a la calidad de las viviendas en el ejercicio de sus respectivas competencias sobre urbanismo y vivienda.

Las obligaciones que deben asumir los poderes públicos para garantizar el “ejercicio efectivo” derecho a la vivienda han sido sistematizadas en el artículo 4 de la Ley. Sin embargo, en este punto habría sido conveniente precisar con algo más de detalle el contenido y alcance de estos mandamientos legales, ya que a la postre han quedado bastante difuminados por un lenguaje excesivamente genérico y en todo caso demasiado “instrumental”: ejercicio de potestades planeamiento urbanístico, favorecimiento del alojamiento transitorio o la promoción de la rehabilitación y conservación de viviendas.

La principal modalidad del derecho a la vivienda que es objeto de regulación e interés para el legislador andaluz es el que tiene como objeto el acceso a la vivienda protegida. Los requisitos que se exigen por la Ley para poder ser ejercitado y satisfecho han sido establecidos en el artículo 5 de la Ley, a partir de la formulación de dos tipos de condiciones. En primer lugar, unos requisitos de naturaleza económica y patrimonial: carecer de unos ingresos que permitan la adquisición de una vivienda en el mercado libre, no disponer, ya sea en régimen de titularidad o de derecho real vitalicio de goce o disfrute, de otra vivienda, y por último, acreditar que se está en una situación económica “para llevar una vida independiente con el suficiente grado de autonomía”. En cuanto a las condiciones “administrativas”, la Ley exige la inscripción en el denominado Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida, y contar con una vecindad de tres años en el municipio donde se ha solicitado esa vivienda.

Del examen de las anteriores condiciones básicas o mínimas que legitimarían, si no el ejercicio individualizado inmediato, al menos si una potencial titularidad del derecho a la vivienda, se observa una evidente intención del legislador por remitir al plano reglamentario la concreción última de los potenciales beneficiarios, delegando en unos casos esta responsabilidad bien a la Administración municipal (disminuir el período necesario de vecindad administrativa a menos de tres años), y en otros a la autonómica (determinación del nivel mínimo de ingresos por unidad familiar y criterios de acreditación de la vida autónoma e independiente). Esta "deslegalización" resulta evidente cuando se encomienda a los Planes Autonómicos de Vivienda y Suelo, que aprueben en el futuro la Administración autonómica y municipal, la regulación de las diferentes modalidades de vivienda en función de los ingresos y necesidades de las unidades familiares solicitantes (art. 6).

En definitiva, se remite a una normativa reglamentaria la determinación del alcance subjetivo de este derecho. Con este planteamiento la definición exacta de la titularidad –y por tanto los beneficiarios también- del derecho a la vivienda corre el riesgo de quedar subordinada unas hipotéticos criterios extrajurídicos –políticos, administrativos o de *coyunturalidad* presupuestaria, que debilitan desde luego la eficacia normativa del derecho legislativo a una vivienda digna. La ventaja al menos de esta indefinición legal radica en el mayor grado de flexibilidad que puede existir en la aplicación de la ley a la hora de adaptar aquélla a las necesidades sociales que emerjan de una cambiante realidad social. De hecho, creemos que puede ser positivo el haber optado por un criterio general de titularidad difusa, basado fundamentalmente en la incapacidad económica acreditada, en lugar de promover el acceso a la vivienda sólo entre determinados grupos escogidos por diferentes motivos sociales o de género, y privilegiados por tanto en el potencial ejercicio del derecho. No obstante, la posibilidad de dar preferencia, junto a las "unidades familiares de rentas más bajas", a las necesidades de determinados grupos sociales (jóvenes y "otros colectivos con especial dificultad para el acceso a la vivienda)" tampoco ha sido descartada del todo en la Ley (art.9-1º-e).

La acción positiva y prestacional de los poderes públicos en Andalucía ha sido concebida de manera diferente en función de una doble categoría de supuestos. De un lado, para garantizar el acceso a una vivienda protegida, sea en régimen de propiedad o de alquiler, los instrumentos de planeamiento previstos en la ley para esa finalidad (planes de vivienda y suelo) establecerán un régimen de ayudas caracterizado por su diversidad; dentro del abanico de instrumentos regulados en la Ley se contemplan desde los subsidios "cualificados" y las ayudas económicas para la compra o renta de esta modalidad de vivienda, a las ayudas especiales a determinados sectores sociales (unidades familiares con rentas bajas, jóvenes, otros colectivos), además de las ayudas específicas a promotores inmobiliarios, públicos y privados, de vivienda protegida. El intervencionismo público en

la segunda opción (vivienda libre) tiene una intensidad menor, aunque no por ello potencialmente menos efectiva, haciendo la Ley un énfasis notorio en el alquiler, la rehabilitación y la salida al mercado de vivienda desocupada (art. 9).

Los denominados Planes de Vivienda y Suelo constituyen la fórmula principal –si no exclusiva- que contempla la Ley 1/2010 para garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada. De este modo, se ha optado claramente por un mecanismo indirecto y "diferido" de satisfacción del derecho, que faculta a los poderes públicos competentes para promover las condiciones para su ejercicio individualizado. Por lo tanto, no cabe esperar de la norma legislativa la configuración de un derecho subjetivo dotado de inmediatez y directamente exigible, una vez se cumplan determinados requisitos de carácter social o económico que delimitan los eventuales beneficiarios o titulares de aquél. En realidad, las posibilidades de dar cumplimiento a los compromisos estatutarios en este ámbito van a quedar supeditados a una exigencia de naturaleza netamente "procesal" –la aprobación del Plan de Vivienda- que permite la creación de condiciones urbanísticas adecuadas (reserva de suelo y promoción –pública o privada- de vivienda protegida) para garantizar después ese derecho, como derecho subjetivo al menos para determinados colectivos con especiales necesidades habitacionales.

En una doble versión territorial-autonómica y municipal- estos nuevos instrumentos de planificación incorporan una serie de previsiones y medidas necesarias, que permitirán después, en su fase de ejecución, el acceso a la vivienda. En el caso del Plan Andaluz, son elementos ineludibles, entre otros, la fijación de objetivos y prioridades, la definición de las actuaciones públicas sobre vivienda, suelo y rehabilitación o la determinación de las condiciones de acceso. Por su parte, los Planes Municipales de Vivienda y Suelo deben contener obligatoriamente una serie de elementos que concretan en cada término municipal las directrices generales marcadas en la planificación elaborada por la Administración autonómica para el conjunto de la Comunidad. El nivel de concreción que en este sentido exige a ley a los planes municipales configura un mecanismo indirecto, pero –a nuestro juicio- en potencia eficaz, para asegurar unos niveles básicos de satisfacción del derecho subjetivo. Entre las determinaciones imperativas de aquéllos que van a contribuir a ese objetivo podemos mencionar las siguientes: propuesta de viviendas de promoción pública, alojamientos transitorios, propuestas de actuaciones en materia de rehabilitación, medidas para eliminación de la infravivienda, medidas necesarias para el seguimiento y aplicación del Plan. Se trata, pues, de un contenido mínimo (art. 13-2º) a partir del cual las entidades locales asumen un modelo urbanístico comprometido con la satisfacción del derecho a una vivienda. Su carácter teóricamente vinculante va ser reforzado, además, por la prescripción señalada en la Ley (art. 13-3º), a propósito de la obligación de incluir una programación temporal de las medidas y actuaciones previstas en el Plan municipal.

El papel de las Administraciones municipales queda a veces en un segundo plano a la hora de definir las condiciones necesarias y precisas para ejercitar el derecho a la vivienda, pese a la responsabilidad ineludible, y –a nuestro modo de ver- principal, que les incumbe para garantizar su ejercicio, mediante la aprobación de los Planes Municipales de Vivienda. De ahí que, el legislador andaluz se haya encargado de subrayar, dentro del marco general de los instrumentos diseñados para hacer efectivo el derecho a la vivienda, la necesaria cooperación y coordinación entre la Junta de Andalucía y los entes locales, y especialmente la garantía de los principios de subsidiariedad y autonomía municipal (art. 8). Con estas últimas directrices, de rango suprallegal (constitucional y estatutario) se estarían implantando unos parámetros de comportamiento y relación institucional, que otorgan implícitamente a los ayuntamientos una verdadera capacidad de iniciativa en el diseño e implementación de las políticas de vivienda. Sin embargo, el examen del articulado de la ley ofrece suficientes indicios de lo contrario.

Un caso paradigmático de la prevalencia de la Administración autonómica, en el procedimiento diseñado para ejercitar el derecho a una vivienda digna, se puede reconocer en obligación que tienen los entes locales de respetar los requerimientos “económicos” establecidos por la Junta para poder solicitar alguna de las modalidades de vivienda protegida (art. 6). Sin embargo, ese protagonismo cede en parte cuando se otorga a los ayuntamientos la potestad para fijar “criterios de preferencia específicos” de adjudicación que beneficien, en consecuencia, a unos colectivos concretos, en función del tipo de necesidades residenciales que existan en cada municipio; las únicas condiciones que impone la Ley al ejercicio de esta facultad de los entes locales vienen delimitadas por el cumplimiento de unos principios fundamentales y lógicos en el funcionamiento de cualquier Administración Pública: igualdad, transparencia, publicidad y concurrencia.

La coordinación entre Administración autonómica y entes locales alcanza también a la elaboración de los denominados “planes supramunicipales” o a los programas de esa misma naturaleza territorial. No obstante, en este caso la Ley parece inclinarse por las fórmulas cooperativas de concertación (convenios de colaboración), donde cabe incluso la iniciativa de los propios ayuntamientos (art. 14-3º). No obstante, la Junta se reserva una potestad, de carácter “subsidiario” pero con una proyección indeterminada a priori, para intervenir a través de actuaciones de interés supramunicipal, legitimada por la necesidad de “favorecer el equilibrio territorial de la política de vivienda”. Las únicas condiciones que se exigen legalmente a esta decisión afectan sólo a una dimensión procedimental, ya que tiene que adoptarse en el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, o bien a través del procedimiento previsto en la Ley de Ordenación del territorio de Andalucía (ley 1/1994).

La secuencia de obligaciones para los ayuntamientos derivadas de la ley alcanza a la creación y mantenimiento de un Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida que –como reconoce la propia Ley (art. 16)- constituye el “instrumento básico” para la determinación de los futuros titulares del derecho, y cuya información deberá además ser comunicada por los entes locales a la Consejería competente de la Junta de forma periódica.

La coordinación no sólo tiene que producirse en la esfera de las relaciones institucionales (Junta de Andalucía, entidades locales), sino que requiere igualmente una puesta en común de objetivos entre las legislaciones que son susceptibles de aplicación en materia de vivienda y suelo (legislación urbanística, territorial y de vivienda). Especialmente las normas urbanísticas serán las más directamente implicadas en la materialización de los fines de la Ley de vivienda. A tal efecto, y como indica el artículo 13-1º, los Planes de Vivienda y Suelo se elaborarán “de forma coordinada con el planeamiento urbanístico general”; esta misma coordinación se tiene que aplicar a una de las condiciones imprescindibles para alcanzar los objetivos de la Ley 1/2010: la reserva de suelo para viviendas protegidas (art. 15).

La Ley dedica el Título III a la conservación, mantenimiento y rehabilitación como una modalidad de intervención complementaria orientada a favorecer el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda. La finalidad principal de este tipo de actuaciones se centra en conseguir un aprovechamiento adecuado del parque de viviendas existente, así como garantizar un nivel óptimo de “calidad” en ellas, asegurando por otro lado objetivos como la accesibilidad y la sostenibilidad. La garantía en efecto de una vivienda digna necesita de unas condiciones materiales determinadas, que con frecuencia sólo pueden ser satisfechas por la atención y cuidado de sus propietarios. Precisamente por esta razón la Ley hace hincapié en la obligación que les incumbe de “velar por el mantenimiento a su costa de las viviendas” (art. 17). No obstante, el esfuerzo económico que supone el cumplimiento de esos deberes legales a la hora de mantener en un nivel óptimo de calidad y “dignidad” esos inmuebles puede ser compartido con la Administración. De ahí que se hayan previsto, aunque de forma demasiado *indefinible* a priori, unas “medidas de fomento” y de “intervención administrativa”, de las que serán beneficiarios preferentes las personas o unidades familiares que no superen un cierto nivel de ingresos, fijados por el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo.

Para llevar a cabo los objetivos de rehabilitación y conservación de viviendas la Ley 1/2010 ha previsto la declaración de las denominadas “áreas de rehabilitación integral”, con una fórmula bastante ambigua sobre la determinación de la competencia para adoptar ese tipo de actuaciones. En efecto, el artículo 18 se refiere a las “Administraciones Públicas andaluzas”, lo que en principio deja abierto este tema a una titularidad compartida, o al

menos no exclusiva, de las entidades locales. Por otra parte, sí llega a ser más en lo que respecta a la proyección espacial de las áreas mencionadas, ya que puede afectar tanto a barrios como a centros históricos.

Los efectos de la inclusión dentro de una de estas “áreas de rehabilitación integral” pueden afectar las facultades más significativas de la propiedad privada. A partir de la declaración de utilidad pública, las Administraciones competentes se encuentran legitimadas no sólo para realizar “actuaciones” que –presumimos- deben soportar los titulares de las viviendas que necesitan una rehabilitación, sino también para la eventual “ocupación de los terrenos y edificios afectados”. Esta restricción de potestades dominicales tiene tres posibles grados de intensidad: la imposición de servidumbres, la ocupación temporal del inmueble (esto es, la privación en definitiva de la facultad de la posesión, uso y disfrute), y la expropiación definitiva. Sin embargo, en la Ley no se especifican mínimamente los motivos o causas *expropiandi* que determinarían la imposición de cada una de estas sanciones, por lo que en el fondo se puede considerar –aunque no se mencione expresamente así en la norma- como un evidente caso de incumplimiento de la función social de la propiedad.

La delimitación de un *área de rehabilitación integral* conlleva en todo caso una serie de obligaciones para los particulares y de potestades para la Administración competente. Los primeros van a estar sujetos a un deber de conservación y rehabilitación, al tiempo que aquélla está capacitada para dictar unas “órdenes de ejecución”, para garantizar el cumplimiento de esas obligaciones (art. 18-3º). No obstante, la financiación de esta serie de actuaciones no tiene por qué repercutir exclusivamente sobre los propietarios de las viviendas afectadas. La Ley ha previsto con esa misma finalidad un abanico de posibilidades de financiación pública, tanto municipal como autonómica, en forma de ayudas, subvenciones o “actuaciones convenidas con las personas propietarias o inquilinas”, siempre de acuerdo con lo establecido en los correspondientes instrumentos de planificación. Algunas de esas medidas de fomento o ayudas públicas deberán ir destinadas a la eliminación de situaciones totalmente incompatibles con el derecho a una vivienda digna, como el chabolismo y la infravivienda.

Finalmente, la Ley 1/2010 ha previsto una modalidad habitacional que se denomina “intermedia” entre la vivienda individual y la residencia colectiva-el alojamiento transitorio- especialmente destinado a paliar o resolver situaciones de riesgo de exclusión social. En el caso de los “alojamientos transitorios” serán los ayuntamientos, y en concreto sus respectivos servicios sociales, los encargados de determinar qué tipo de colectivos entrarían dentro de los potenciales beneficiarios de esta categoría de alojamiento que, en ningún caso, puede ser calificada como vivienda protegida. Las condiciones que se

exigen legalmente (art. 20) son, de un lado, la vecindad administrativa y, en segundo lugar, acreditar una verdadera necesidad habitacional. Uno de estos requisitos puede llegar a suponer un impedimento para ciertos colectivos (transeúntes, inmigrantes) que no cuentan con el arraigo mínimo, o se encuentran en situaciones de pauperización extrema que impiden acreditar esa circunstancia. Por otro lado, la concesión de este beneficio de carácter asistencial no puede ser considerada como realización efectiva del derecho a una vivienda digna y adecuada, sino tan sólo una solución parcial y no definitiva que proporciona una mínima protección pública a la dignidad individual.

El último de los Títulos que componen esta Ley intenta –a nuestro juicio sin demasiado éxito- incorporar algunos mecanismos de tutela que garanticen el ejercicio individualizado del derecho a la vivienda. Esta visión poco optimista se fundamenta en que –en nuestra opinión- se ha avanzado muy poco en la concreción de los instrumentos de protección que el Estatuto ya había previsto de forma todavía genérica para el conjunto de los derechos reconocidos en su Título I (art. 38 a 41, EAA). Porque seguramente no basta, para asegurar una mínima eficacia jurídica como derecho subjetivo, con la obligación que establece la Ley para la Junta de Andalucía de reservar, dentro de los planes de vivienda y los presupuestos de la Comunidad, unos “indeterminados” recursos económicos destinados a promover el derecho a la vivienda (art. 22). Lo que se está programando aquí no es más que otro mandamiento legal, cuyo cumplimiento va a quedar normalmente subordinado a coyunturas financieras o presupuestarias, o las diferentes “sensibilidades sociales” que los actores políticos responsables de la ejecución de la Ley tengan en cada momento. Se trata de una obligación que se puede considerar cumplida con unas asignaciones económicas que pueden hacer muy difícil, si no imposible en la práctica, una eventual reclamación de naturaleza jurídica, individual o colectiva. Evaluar la posible antiestaturiedad o ilegalidad, por razones de omisión, pasividad o cumplimiento deficitario de la ley, constituirá seguramente una operación compleja en un procedimiento jurisdiccional.

No obstante, la Ley 1/2010 aspira a convertirse, al menos teóricamente, en un efectivo parámetro normativo frente a la planificación aprobada por la Administración autonómica, no tanto por las medidas y previsiones específicas que contenga, sino por el hecho mismo de que su aprobación resulta obligada para los entes locales, a partir de los dos años posteriores a la entrada en vigor de la norma (Disposición final segunda). En este punto radica la única fórmula de protección jurisdiccional que dispensa la norma al ejercicio subjetivo del derecho a la vivienda.

Se trata de una configuración particular de un derecho social que, sin embargo, no permite exigir una prestación “habitacional” de manera inmediata, sino únicamente la

acción administrativa (plan municipal de vivienda) de la que derivan aquellas condiciones que, si no lo garantizan automáticamente, por lo pronto sí que impulsan o promueven su potencial ejercicio por los beneficiarios o titulares. Podría calificarse entonces a este derecho como una categoría *sui generis* de derecho prestacional "diferido" que se garantiza en tres fases: el Estatuto de Autonomía lo reconoce y ofrece habilitación a los poderes públicos competentes (legislador y Administraciones autonómica y municipales), la Ley *prefigura* los elementos normativos y las condiciones básicas para su posterior ejercicio, y el plan de vivienda finalmente le suministra la cobertura necesaria para ser exigible jurídicamente. Sin embargo, falta aún una última etapa procesal, sin la cual queda incompleta la generación del derecho subjetivo a la vivienda. Nos referimos a la implementación concreta del conjunto de medidas administrativas que se hayan programado en los planes de vivienda confeccionado por los ayuntamientos; ya que – creemos – no sería suficiente con la mera planificación o programación de unas actuaciones públicas para que deriven de éstas derechos exigibles en términos jurídico o jurisdiccionales.

En la futura aplicación práctica de la Ley podrá valorarse con mayor claridad las posibilidades reales de esa "protección jurisdiccional" del derecho a la vivienda, prevista en el artículo 24 de la Ley. En especial será posible comprobar el grado de dificultad que existe a la hora utilizar un "original" sistema de garantías, cuya eficacia no puede ser contrastada a priori. En todo caso, advertimos ya en aquél algunos problemas que requieren una respuesta tanto normativa como jurisprudencial. Primero, la delimitación precisa del concepto de "titular" del derecho, vinculada en la norma a la noción por otra parte de "interés legítimo", de donde deriva la facultad de reclamar judicialmente el cumplimiento de las obligaciones que se imponen a las diferentes Administraciones competentes. Justamente en este otro aspecto queda igualmente un margen considerable de indeterminación, a que realmente los deberes que surgen por mandato legal no tienen un contenido sustantivo lo suficientemente concreto como para ser exigibles en vía jurisdiccional; como hemos apuntado, la única suerte de reclamación judicial que parece posible es la que se refiere a la puesta en funcionamiento de procedimiento administrativo que concluye en la aprobación de un plan de vivienda. Por último, tampoco contribuye demasiado a la eficacia del derecho la remisión que se hace a las "leyes procesales de Estado" para reconocer las eventuales "acciones" susceptibles de activarse por los particulares en orden a forzar el cumplimiento por las Administraciones Públicas de las obligaciones derivadas de la Ley. No sólo porque se renuncia a la articulación o propuesta de un mecanismo procesal específico, seguramente inviable por razones de incompetencia autonómica en materia procesal; también por el hecho de que la legislación estatal al efecto no proporciona una técnica adecuada para asegurar que las futuras pretensiones procesales promovidas por los particulares tengan una respuesta positiva en se terreno.

PERSPECTIVA JURÍDICA: POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN /

JULIO TEJEDOR BIELSA

1. Bases estatutarias y configuración actual del derecho a la vivienda

A) La vivienda en el Estatuto de autonomía de Aragón

Dos son los preceptos que el Estatuto de autonomía de Aragón dedica a la vivienda. El primero es el artículo 27, genéricamente rubricado “vivienda”, que establece que “los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán, de forma efectiva, el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más desfavorecidos”.

Resulta muy destacable, desde este primer punto de vista, el notable esfuerzo que ha realizado el Estatuto para concretar el contenido del genérico artículo 47 de la Constitución. Ubicado éste entre los principios rectores de la política social y económica establece que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”, ordenando específicamente a los poderes públicos la promoción de las condiciones adecuadas para la efectividad de tal derecho.

El Estatuto ha dado ahora un paso decisivo al convertir ese derecho “a disfrutar de una vivienda” en un “derecho de acceso a la vivienda”. Además, junto a la intervención sobre el suelo, prevista también en la Constitución, el Estatuto impone a los poderes públicos aragoneses la promoción de vivienda pública (concepto notablemente impreciso) y protegida (igualmente impreciso pero mucho más amplio). En cualquier caso el Estatuto aragonés se sitúa en línea con otros Estatutos de factura técnica moderna como el catalán o el andaluz. Ambos se refieren a estas mismas cuestiones, en términos similares (arts. 26 y 47 del Estatuto catalán; arts. 25 y 37.22º del andaluz).

El segundo precepto estatutario aragonés que se refiere a esta materia se enmarca, lógicamente, en el ámbito competencial de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Concretamente a la vivienda se refiere el artículo 71.10ª. Atribuye dicho precepto a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva

sobre “vivienda, que, en todo caso, incluye la planificación, la ordenación, la gestión, el fomento, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales de equilibrio territorial y de sostenibilidad; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; las normas sobre la habitabilidad de las viviendas, la innovación tecnológica aplicable a las viviendas y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación”. La competencia autonómica exclusiva abarca todas las cuestiones expuestas, y aun otras no enunciadas expresamente sobre la misma materia, dado que el listado estatutario ha de considerarse necesariamente enunciativo y no limitativo. En cualquier caso, aun ateniéndonos estrictamente a la concreción en el Estatuto del contenido de la materia vivienda, desde esta perspectiva competencial, resulta muy notable la amplitud de las cuestiones comprendidas en la misma, cuestiones, por cierto, que han sido objeto de intensa atención por el legislador aragonés desde la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida (en adelante LMUVP).

Dentro de la competencia autonómica sobre vivienda se conjugan nítidamente acciones de servicio público, de fomento y de policía. Lo que resulta evidente es la especial atención, el especial cuidado que ha prestado el Estatuto a esta materia. Y es que si el propio Estatuto pretende avanzar en la construcción del derecho a la vivienda entendido como derecho de acceso no tendría ningún sentido percibir de otro modo la acción pública en materia de vivienda.

En todo caso, no está de más advertir que el amplio alcance de la competencia autonómica según el vigente Estatuto no puede ocultar la relevancia que tiene la intervención del Estado en esta materia. El avance del proceso autonómico y la asunción de competencias en esta materia, desde el primer momento, por parte de todas las Comunidades Autónomas, no ha impedido una intensa intervención normativa del Estado que ha dotado de gran proyección a la vieja normativa estatal de vivienda, supletoria e inderogable de acuerdo con la jurisprudencia sobre supletoriedad dominante desde las Sentencias del Tribunal Constitucional 118/1996 y 61/1997.

La política de vivienda estatal tiene un firme, aunque no ilimitado apoyo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio, que proyectó la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica sobre el sector de la vivienda con claro efecto expansivo. Tal posición, a la postre, está implicando duplicidad de acciones y de políticas en la materia.

El Estado, sobre tal base, lejos de hacer un ejercicio prudente y contenido de su propia competencia está tratando de ampliarla en los últimos años llegando a condicionar cuando no asumir la gestión que en exclusiva corresponde en la materia a las Comunidades Autónomas. La polémica, ya elevada al Tribunal Constitucional, de la

renta básica de emancipación (reconoce la Comunidad, paga el Estado directamente al ciudadano) puede hacer variar la posición del Tribunal.

En el diseño y aplicación de las nuevas políticas de vivienda, parece evidente que el liderazgo está ya correspondiendo a las Comunidades Autónomas. Pero, sentado el liderazgo autonómico, a partir de ahí la administración autonómica ha buscado y, en general, obtenido la colaboración de todos los niveles administrativos dado que, en el actual contexto competencial, difícilmente pueden impulsarse políticas renovadas y decididas en esta materia sin la implicación adicional de los municipios.

Las políticas de vivienda son, al menos, cosa de dos niveles administrativos, si no de tres, dado el relevante papel asumido por el Estado desde la perspectiva de la financiación y la concesión de ayudas y subvenciones públicas.

B) El derecho a la vivienda

El derecho subjetivo a la vivienda es hoy, como otros hace no muchos años, un derecho subjetivo en construcción. Ubicado en la Constitución en la etérea categoría de los principios rectores de la política social y económica, deseables pero no susceptibles de amparo constitucional, se limita a inspirar la acción de los poderes públicos. Sin acción judicial, sin embargo, no hay derecho y no hay acción, entendida como posibilidad de interponer una demanda para reclamar la declaración o defender un derecho, sobre el derecho a la vivienda. Tal es hoy, en un primer acercamiento al derecho de acceso a la vivienda, la situación.

Las más recientes iniciativas de los legisladores autonómicos que tratan de dotar de un concreto contenido al derecho a la vivienda haciéndolo, además, susceptible de tutela judicial recuerdan de algún modo el proceso de construcción del derecho al medio ambiente.

Son hoy muchos los elementos que apuntan en la dirección señalada desde muy diversos puntos de vista: Nuevas exigencias al planeamiento territorial y urbanístico, subordinación de la clasificación del suelo residencial al derecho de acceso a la vivienda, control de la demanda y del acceso a la vivienda protegida, reservas obligatorias de suelo y ahora, según parecen apuntar algunas de las normas o proyectos autonómicos a los que aludo, garantía pública de acceso en forma de alquiler social a determinados colectivos¹.

En la vivienda, de este modo, comienza a surgir en tanto bien sujeto a propiedad una clara función social. Éste y no otro es el fundamento de debates como el de la vivienda vacía, el alquiler forzoso o, en su formulación más extrema, la expropiación forzosa de las viviendas no ocupadas.

¹ J. PONCE SOLÉ y D. SIBINA TOMÀS, *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: Sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 80-102.

Las recientes iniciativas legislativas autonómicas responden a las inquietudes de los ciudadanos. Son ya varias las Comunidades Autónomas que han aprobado, tratado de aprobar o están tramitando leyes atinentes al derecho a la vivienda². Se trata de un grupo de Comunidades que aglutinan nada más y nada menos que a unos dieciocho millones de españoles al tiempo que andaluces, catalanes, navarros y vascos.

El derecho a la vivienda empieza a convertirse en una prestación más del Estado del bienestar con un contenido cada vez más concreto³, tal y como ocurre en algunos países de la Unión⁴. Pero, al tiempo que se potencia esa configuración del derecho a la vivienda, se cuestionan fundamentalmente algunos de los lugares comunes de la política de vivienda de los últimos setenta años, sesgada a la propiedad y a la subvención a la promoción, directa o mediata⁵.

Aragón fue Comunidad pionera en la renovación de la política de vivienda mediante la adopción de medidas legales. La temprana aprobación de la LMUVP, muchos de cuyos planteamientos cuentan con precedentes vascos (reservas de suelo, Etxebide), sin suponer una completa sustitución del orden jurídico vigente a su entrada en vigor sí anticipó muchas de las claves de normas estatales y autonómicas posteriores. Su rápido desarrollo y aplicación han hecho de esta norma referente fundamental de la política de vivienda en sus algo más de seis años de vigencia. También de pionera, por otras razones, ha de considerarse en esta materia a Cataluña. Al aprobar la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (en adelante LDVC), se dotó de una norma integral en la materia que ha abordado desde una perspectiva novedosa, y muy ambiciosa, el régimen jurídico de la vivienda. Dicha Ley atribuyó un papel fundamental a los municipios en la programación y ejecución de los planes de vivienda, aun cuando la intervención de la administración catalana, INCASOL (hoy, tras la Ley catalana 13/2009, de 22 de junio, de la Agencia de la Vivienda de Cataluña) y áreas residenciales estratégicas mediante, resulte en este ámbito, y en el urbanístico, muy incisiva y llegue a solaparse con las competencias municipales (al respecto, baste la remisión al Decreto-ley catalán 1/2007, de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística).

Junto a Cataluña debe citarse a Navarra, bien es cierto que sobre bases diferentes, con una norma reciente de marcado cariz y origen político, la Ley Foral 9/2008, de 30

² Una visión general en J. OLIVÁN DEL CACHO, "Vivienda", en el volumen colectivo *Derecho administrativo. Parte especial*, dirigido por J. BÉRMEJO VERA, Thomson-Civitas, Madrid, 2009, pp. 738-742.

³ G. PISARELLO, *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción*, Icaria, Barcelona, 2003, pp. 81-114.

⁴ J. BURÓN CUADRADO, "Examen de la política de vivienda en Euskadi: situación actual y perspectivas", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº. 79 (II), 2007, pp. 279-284; L. GHEKIERE, "La Comunidad Europea y la vivienda social", *Boletín informativo de la Asociación española de promotores públicos de vivienda y suelo*, nº. 89, 2009, pp. 56-59.

⁵ R. BETRÁN ABADÍA, "De aquellos barros, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista", *Acciones e investigaciones sociales*, nº. 16, 2002, pp. 27-67, y, del mismo autor, "Sobre vivienda, urbanismo y ciudad", *Acciones e investigaciones sociales*, nº. 21, 2005, pp. 7-24.

de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra, que se unió a la en su día innovadora Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de protección pública a la vivienda en Navarra⁶. La primera de las dos normas forales impuso al Gobierno de Navarra la obligación de presentar al Parlamento un proyecto de Ley Foral de modificación de la segunda que recoja cuantas medidas se estimen oportunas para mejor garantía del derecho a la vivienda incluyendo en todo caso la revisión y mejora del tratamiento legal de la cuenta ahorro-vivienda. Ese mandato, acaso más propio de una simple proposición no de ley que de una ley, por cierto, fue cumplimentado mediante la aprobación de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra (en adelante LDVN). Este texto consolida las líneas marcadas en los últimos en las políticas de vivienda de Navarra, que no actúa dentro de los planes estatales de vivienda, profundizando en la intervención pública reguladora, la igualdad en el acceso a las viviendas protegidas y la función social de la propiedad de las viviendas protegidas sin llegar a dar el paso, que sí se propuso en la iniciativa legislativa vasca antes comentada, de garantizar el acceso en régimen de alquiler a colectivos determinados.

Más reciente es la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía. Aun cuando dicha norma remite en gran medida a sede municipal la responsabilidad para dar satisfacción al derecho a la vivienda que regula, a través de los planes municipales de vivienda y suelo y los registros municipales de demandantes de vivienda protegida, es lo cierto que su potencial evolución puede producir un efecto transformador de las políticas de vivienda en función de los efectos que los tribunales reconozcan a favor de quienes resulten titulares del derecho. Y es que el juego conjunto de los artículos 5, 7 y 24, éste último sobre protección jurisdiccional de los derechos y, en particular, de la exigencia a las administraciones públicas del cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada, puede comportar el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo a la vivienda a favor de determinados ciudadanos.

La más reciente norma en la materia es la Ley 1/2011, de 10 de febrero, de garantías en el acceso a la vivienda en Castilla-La Mancha (LAVCM). Establece dicha norma un auténtico derecho subjetivo de acceso a favor de "las personas demandantes que, llevando al menos inscritas un año en el Registro de Demandantes de Vivienda con protección pública de Castilla-La Mancha, no hayan obtenido el acceso a una vivienda protegida en los términos recogidos en esta Ley", de manera que "podrán acceder mediante el alquiler, a una vivienda no sometida a algún régimen de protección pública que sea adecuada a sus necesidades" (art. 3.1 LAVCM). Para ello, el derecho de acceso

⁶ M. M. RAZQUIN LIZARRAGA, "Nuevos desarrollos normativos en materia de vivienda en Navarra", *Cuadernos de derecho local*, nº. 7, 2005, pp. 39-45.

se concretará en una garantía económica que se disfrutará en tanto se acceda a vivienda protegida y se calculará considerando "la diferencia entre la renta media por el alquiler de una vivienda en esa localidad y la cuota que le correspondería abonar por la adquisición de una vivienda con protección pública en esa localidad y en ese mismo momento" (art. 6.1 LAVCM), descontando "las ayudas públicas destinadas al alquiler, percibidas o que pudiera percibir la persona beneficiaria por cumplir los requisitos previstos en las distintas normas reguladoras" (art. 6.2 LAVCM). En definitiva, la ayuda alcanza el diferencial entre la renta media de la localidad y la cuota de amortización del préstamo hipotecario destinado a adquirir una vivienda protegida (hay que entender que semejante) en esa misma localidad y momento. Si cabe la posibilidad de que una y otra cantidad estén equilibradas, con lo que la garantía económica se reduciría a cero, la obligatoria deducción de las ayudas destinadas al alquiler implicará, a la postre, que ocurrirá así en la inmensa mayoría o totalidad de supuestos.

Debe destacarse cómo unas y otras normas son de factura técnica y alcance muy diferente, muchísimo más intervencionista la norma catalana, impulsada por el Gobierno tripartito desde un Departamento controlado por Iniciativa per Catalunya-Verds, intermedia la andaluza, impulsada por el Partido Socialista, y más moderada y en gran medida continuista con la tradición normativa en la materia la navarra, promovida por Unión del Pueblo Navarro. Precisamente por ello adquiere más importancia que desde diferentes sensibilidades políticas, desde diferentes formas de percibir y regular la realidad, el derecho a la vivienda emerja con fuerza, hasta el punto de desplazar de la rúbrica misma de las leyes la vivienda e imponer la referencia al derecho a la vivienda.

Las anteriores no son las únicas propuestas que avanzan por este camino. Han existido otras iniciativas tremendamente innovadoras, aunque ya decaídas, como el Proyecto de ley vasco de garantía del derecho ciudadano a una vivienda digna de 2008, que aspiraba a asentar una concepción alternativa de las políticas de vivienda que inspiró las que desarrolló el gobierno vasco en los años inmediatamente anteriores⁷.

La evolución reciente del sector inmobiliario en nuestro país parece haber puesto de manifiesto que el acceso a la vivienda, no necesariamente en propiedad, es cuestión que no puede quedar íntegramente abandonada al mercado como no lo están la sanidad, la educación, los servicios sociales u otros ámbitos prestacionales esenciales para el desarrollo de la vida de los ciudadanos. El mercado, por supuesto, es necesario, pero a la hora de dar satisfacción a determinadas necesidades fundamentales no es suficiente porque su lógica tendencia a llevar el beneficio a máximos acaba produciendo costes sociales y personales imposibles de asumir.

⁷ J. BURÓN CUADRADO, "Una política de vivienda alternativa", *Ciudad y Territorio*, nº. 155, 2008, pp. 9-40.

La actual situación es algo más que una crisis más o menos compleja. Resulta patológica, únicamente explicable en el marco de un modelo enfermo que ha abusado de la demanda agotando (hipotecando podría decirse literalmente) su capacidad de pago futura. No hay otro tratamiento para reactivar el mercado que el que el tiempo está imponiendo, una drástica bajada de precios, que ajuste el precio de los productos inmobiliarios a la capacidad de pago de las familias, a tipos de interés teóricos prácticamente negativos en términos reales.

Las políticas activas de vivienda emergen en este contexto con un potencial regulador y corrector de esos excesos del mercado de forma que, a la postre, quede éste subordinado a las exigencias sociales del marco constitucional. La propiedad de la vivienda, el ejercicio de la libre empresa para su promoción, construcción o comercialización no son inmunes a las exigencias sociales. La vivienda, como otros bienes, tiene también una función social que cumplir.

Ahora que la vivienda ya no parece funcionar como un activo de inversión resulta que va tomando cada vez más fuerza su percepción ciudadana como un recurso fundamental para el desarrollo de la vida en sociedad. Es un instrumento fundamental para la emancipación de los jóvenes, para la constitución de nuevas unidades familiares, para el desarrollo normal de una vida autónoma del hogar familiar y, a la postre, para generar nuevos hogares. Retrasar la edad de emancipación y, consecuentemente, la edad en la que se tienen hijos más allá, bastante más allá, de la treintena produce efectos demográficos que pueden tener concretas y desastrosas consecuencias en el futuro y generar graves riesgos para la sostenibilidad del Estado del bienestar⁸. De hecho, aunque sea con otra perspectiva, la vivienda es también mencionada en el artículo 34 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea al prever que "con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales"⁹.

La idoneidad de tal forma de organizar el mercado en relación con las políticas de vivienda y las necesidades que han de atender parece razonablemente obvia. La garantía de acceso a la vivienda, querida por nuestro constituyente, bien pudiera asumirse por los poderes públicos en este contexto y atenderse a través de muy diferentes formas, desde el estímulo de la actuación privada de urbanización y promoción hasta la vivienda

⁸ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Informe 3/2002. La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*, Madrid, 2002, pp. 11-103.

⁹ Al respecto L. GHEKIERE, cit., pp. 56-58; J. PONCE SOLÉ, cit., pp. 70-78.

dotacional o la lindante con los servicios sociales¹⁰. En última instancia, confluirán sobre las políticas de vivienda, al servicio de los intereses generales en presencia, las formas clásicas de acción administrativa de servicio público, fomento y policía en el marco de una planificación de intensidad variable¹¹.

C) La transformación reciente de las políticas de vivienda en Aragón

La acción pública autonómica en materia de vivienda fue protagonizada en Aragón durante más de quince años por el Instituto del Suelo y la Vivienda. El Instituto fue creado por Ley de 22 de noviembre de 1985 (en adelante LISVA) como organismo autónomo de carácter comercial y financiero al que correspondía "la realización de la política de suelo y la vivienda de la Diputación General de Aragón, en orden a garantizar los derechos constitucionales a una vivienda digna y adecuada y a una utilización del suelo de acuerdo con el interés general, fomentar la edificación y favorecer el desarrollo industrial de forma armónica y equilibrada, así como el ejercicio de las competencias ejecutivas en relación con dichas materias, en los términos establecidos en la presente Ley" (art. 2 LISVA). Sus funciones eran "la promoción pública del suelo de carácter residencial, industrial y de servicios; la promoción y rehabilitación pública de viviendas; la gestión y administración de su patrimonio privado y de aquel que le fuere encomendado por la Diputación General de Aragón; la actuación técnica y administrativa en materia de promoción privada de viviendas de protección oficial y rehabilitación de viviendas libres o protegidas; el fomento de la mejora de la vivienda rural y las demás que en relación con dichas materias se le encomienden" dirigiendo su actividad promotora de viviendas "fundamentalmente a familias cuyos ingresos anuales sean inferior al porcentaje que reglamentariamente se determinen, fomentando, en su caso, el régimen de alquiler" (art. 5 LISVA).

El Instituto fue suprimido por el artículo 18 de la Ley 26/2001, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas. Le sustituyeron la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación y, en el ámbito promotor, la empresa pública Suelo y Vivienda de Aragón S. L. U. (Decreto 295/2001 de 6 de noviembre), que son los agentes autonómicos fundamentales en la política de vivienda y suelo en la actualidad. En este marco organizativo en Aragón se ha implantado desde 2004 un nuevo modelo de gestión de la política de vivienda que refuerza el liderazgo público, la colaboración

¹⁰ M. BASSOLS COMA, M. "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº. 85, 1983, pp. 13-42; J. C. TEJEDOR BIELSA, "Nuevos desarrollos normativos en materia de vivienda en Aragón", *Cuadernos de derecho local*, nº. 7, 2005, pp. 32-34; del mismo autor, "Régimen jurídico general de la vivienda protegida", en el volumen colectivo *Construyendo el derecho a la vivienda*, dirigido por F. LÓPEZ RAMÓN, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 309-314; y J. BURÓN CUADRADO, "El impacto del artículo 47 de la Constitución en la normativa vasca de vivienda", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº. 230, 2006, pp. 197-200.

¹¹ J. MUÑOZ CASTILLO, *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*, Colex, Madrid, 2000, pp. 87-89.

privada, la concurrencia, la transparencia y la igualdad. Los objetivos de la reforma giraban en torno a la construcción de un nuevo ámbito prestacional, gestionado bajo forma de servicio de interés general, que permitiese incidir a la baja en el precio de la vivienda y, en lo posible, alterar su percepción social como simple activo de inversión, abriendo el acceso a la vivienda protegida en condiciones de igualdad y siempre que se acreditase necesidad de vivienda a un espectro amplio de ciudadanos. Este proceso se inició con la aprobación de la LMUVP y sus primeros reglamentos de desarrollo, el Decreto 80/2004, de 13 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y de Adjudicación de Viviendas Protegidas de Aragón, y el Decreto 225/2005, de 2 de noviembre, del Gobierno de Aragón, regulador del plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2005-2009.

No ha de ser la administración, en tal contexto, la que facilite directamente o mediante sus entidades instrumentales una vivienda a los ciudadanos que la demanden y precisen, pero sí la encargada de estructurar territorios y ciudades y, sobre unos y otras, de programar y coordinar la acción pública y privada para dar respuesta a esa necesidad social en condiciones de acceso que, como la propia vivienda, han de ser dignas y adecuadas. El problema de la vivienda ha venido siendo en estos últimos años un problema de esfuerzo y, como consecuencia, de primer acceso¹².

La transformación de las políticas de vivienda en Aragón impulsada a través de las normas citadas quiebra en parte la inercia, presente en nuestra Comunidad y en la mayoría de las demás, que determinaba la aplicación en nuestra Comunidad de la antigua normativa estatal de vivienda protegida. Esa normativa, adecuada en su día y que produjo buenos resultados, resulta ya inadecuada para la realidad actual, con un sector y un mercado inmobiliario en grave crisis de identidad y los problemas que de todo ello derivan. Habría muchos ejemplos que poner para constatarlo, pero basta comprobar la progresiva caída de la producción de vivienda protegida en la década de los noventa¹³. En cualquier caso los problemas no eran muchos cuando no era mucha la vivienda protegida promovida. Pero al impulsarse desde Comunidad y municipios la promoción de viviendas sobre suelos públicos desde finales de los noventa emergieron todos los problemas y la carencia de garantías de igualdad a iguales circunstancias en el acceso de la normativa estatal. Concebida ésta para un entorno en el que la vivienda libre y la protegida estaban equilibradas en el mercado, en oferta y precio, el gran desequilibrio de los noventa y el distanciamiento de los precios de la vivienda libre y protegida provocaron

¹² J. RODRÍGUEZ LÓPEZ, *Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta*, Fundación Alternativas, Madrid, 2010, pp. 14-22.

¹³ J. RODRÍGUEZ LÓPEZ, *Políticas...*, cit., pp. 24-25)

que colectivos como los jóvenes sin vivienda u otros volviesen masivamente su mirada a la vivienda protegida. Si se apostaba desde la administración por la vivienda protegida de manera decidida no podía asumirse sin consecuencias un contexto de dificultades, desigualdad y oscurantismo en el acceso a la vivienda, sobreprecios y dinero negro, fraude en segundas transmisiones, destino de las viviendas protegidas a quienes no las precisaban y, como consecuencia, desocupación. Nuevos problemas, en todo caso, una vez superadas las dificultades anteriores. Si en tiempos el gran escollo era la financiación, dados los elevados tipos de interés, al aprobarse la LMUVP las dificultades se centraban en el suelo y en la gran diferencia de precios entre la vivienda protegida y la libre, que tensionaba en extremo todo el sistema. Esta situación generaba desconfianza del ciudadano en lo público, desprestigio de las políticas públicas de suelo y vivienda. Se hacían viviendas protegidas, sí, pero la sociedad no percibía más que problemas o, en el peor de los casos, corruptelas. Resultaba necesario quebrar esa desconfianza para legitimar la acción pública y privada en la materia.

Como ya he señalado, el artículo 47 de la Constitución incluye entre los principios rectores de la política social y económica el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada. Es al legislador competente al que corresponde establecer las medidas precisas para hacer efectiva la previsión constitucional¹⁴. Es, además, a la Administración a la que corresponde impulsar y gestionar las políticas públicas necesarias para hacer efectivo ese derecho de acceso. No puede deducirse de ello, sin embargo, ni que la vivienda protegida sea una herramienta indispensable para desarrollar las políticas de acceso ni que sea éste el único instrumento. Es simplemente uno más, probablemente el fundamental. Pero nada en la Constitución impone la vivienda protegida, tal y como viene siendo ésta configurada en la legislación estatal preconstitucional o en la reciente normativa estatal y autonómica. Los instrumentos para dar satisfacción al derecho de acceso a la vivienda son variados, las políticas posibles muy diversas. Pero durante el pasado siglo y, de momento, también en éste, la vivienda protegida en sus diversas modalidades fue y sigue siendo el eje central de las políticas de vivienda.

A mi juicio, la permanencia en el tiempo de lo esencial del régimen jurídico de la vivienda protegida conformado a lo largo del siglo XX ha generado algunas paradojas¹⁵. La vivienda protegida, en este sentido, ha estado siempre caracterizada por la limitación de su precio en venta o renta. Sin embargo, lo que hace cuarenta o cincuenta años planteaba pocos problemas porque bien los precios de vivienda libre y protegida eran semejantes, bien vivienda libre y protegida tremendamente diferentes, hoy plantea incontables

¹⁴ F. IGLESIAS GONZÁLEZ, *Administración pública y vivienda*, Montecorvo, Madrid, 2000, pp. 35-62.

¹⁵ Una síntesis hasta la transición en R. GARCÍA MACHO, *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, IEAL, Madrid, 1982, pp. 163-207.

interrogantes, dado el distanciamiento de los precios de vivienda libre y protegida. Esa abismal diferencia de precios, al menos hasta el actual cataclismo inmobiliario, ha convertido el acceso a la vivienda protegida en factor generador de diferencia, de discriminación positiva a favor del adquirente. La limitación de precio de hace cincuenta años estaba justificada en la necesidad de poner límite a la carga financiera que suponía para las arcas públicas hacer frente a la subsidiación de préstamos con tipos de interés muy elevados. La limitación de precio hoy día, en cambio, obedece a la necesidad imperiosa de ajustar el precio de la vivienda al esfuerzo familiar que razonablemente pueden asumir quienes de otro modo no tienen otra vía de acceso a la vivienda, independientemente que sea en compra o arrendamiento. No hay otra forma de reconducir el rapidísimo incremento de la relación entre precio de la vivienda y salario anual medios desde el cuatro y medio de 1997 al nueve en 2008 o, en términos de esfuerzo sobre renta familiar desde aproximadamente un veinticinco por ciento a casi un cincuenta y cinco¹⁶.

Hoy podría afirmarse que la vieja normativa de vivienda protegida de los años sesenta y setenta, concebida en un contexto en que los problemas eran de coste financiero y no de suelo, en el que los precios de la vivienda libre y protegida estaban muchos más equilibrados, no sirve en la situación actual, en la que los problemas son de suelo y acceso a financiación y no de coste financiero y en el que los precios de la vivienda libre han llegado a duplicar o triplicar en muchas zonas los de la vivienda protegida (aunque ahora la crisis esté reduciendo esas diferencias). En lo esencial, la configuración de la vivienda protegida y de las políticas de vivienda continúa siendo la que se deduce de la vieja legislación estatal de viviendas de protección oficial de los años sesenta y setenta, que vino a codificar gran parte de la tradición del país en esta materia. Esa normativa, como otras y merced a la jurisprudencia constitucional sobre la supletoriedad del derecho estatal, actúa como derecho común supletorio, inderogable por las Comunidades Autónomas por tratarse de derecho estatal, y también para el Estado por carecer de competencias en la materia (excepto las vinculadas a los planes de vivienda y amparadas en la competencia estatal sobre planificación general de la actividad económica según la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio).

Poco a poco, de manera lenta pero inexorable, las Comunidades Autónomas, entre las más avanzadas Aragón, han ido renovando el régimen jurídico de la vivienda protegida y, en general, de la vivienda. A este respecto, también, y pese al efecto integrador que tienen los planes estatales de vivienda y suelo, se está imponiendo la diversidad, aunque primacía de la vivienda en propiedad, a pesar de los recientes

¹⁶ J. RODRÍGUEZ LÓPEZ, "2008. El mercado de la vivienda sufre el ajuste", *Ciudad y Territorio*, nº. 156, 2008, p. 388, y, del mismo autor, *Políticas...*, cit., p. 16.

esfuerzos para potenciar el alquiler, gasto fiscal y subvención indirecta de la actividad de promoción continúan siendo características comunes impuestas desde la competencia y la normativa estatal. Quizá no ocurra así en los planteamientos más generales, que también, pero sí resulta innegable en los detalles, en los elementos accesorios del régimen jurídico de la vivienda protegida vigentes en cada una de las Comunidades Autónomas. Esa diversidad dificulta al operador jurídico el conocimiento del régimen jurídico de la vivienda protegida en España, surgido del tronco común de la normativa estatal supletoria que los planes de vivienda contribuyen a mantener, pero hoy ya profundamente afectado por las ramificaciones que la diversidad autonómica provoca y que generan un frondoso escenario no siempre fácil de domeñar.

Pero, al margen de la innegable diversidad actual, lo cierto es que todas las políticas autonómicas de vivienda, al igual que los planes estatales, se articulan sobre el concepto básico de vivienda protegida. Éste es el objeto de la planificación y las políticas de las administraciones públicas; la evaluación de su necesidad ha de incorporarse al planeamiento que, además, deberá establecer las reservas precisas en forma de calificación concreta de suelos para este uso; la financiación y subvención pública a la adquisición y urbanización de suelo residencial exigen que elevados porcentajes de éste se destinen a vivienda protegida; se regula de manera detallada el régimen jurídico de la vivienda protegida y las diferentes tipologías, dotacional, en venta, en arrendamiento con o sin opción de compra; se regula el mercado de vivienda protegida, es decir, la segunda y ulteriores transmisiones de las viviendas protegidas en tanto se mantenga el régimen de protección y, en conexión con ello, derechos de adquisición preferente a favor de las administraciones públicas, para sí o para tercero; se establecen, en fin, completos regímenes sancionadores adaptados a las nuevas circunstancias. Pero la vivienda protegida continúa siendo hoy, conceptualmente, el centro de la regulación.

La intensa regulación pública de la vivienda protegida ha hecho surgir voces en los últimos años que plantean las disfunciones que suscita la generación de un mercado de vivienda protegida paralelo al de vivienda libre. Se ha pasado de afirmar que la exigencia de vivienda protegida, mediante reservas preceptivas en el planeamiento, encarece la vivienda libre, a la afirmación contraria, en la actualidad, conforme a la cual el mantenimiento y aun incremento de la vivienda protegida está dificultando la comercialización de los excedentes de vivienda libre producida en los últimos años y, por ello, tirando a la baja de los precios de ésta. Lo que está claro es que la ampliación de las acciones públicas de impulso a la vivienda protegida no son neutrales desde la perspectiva del mercado inmobiliario. Evidentemente, la vivienda protegida, además de ser la vía de acceso a la vivienda para concretos ciudadanos, constituye también una herramienta de intervención pública sobre el mercado de la vivienda. A más vivienda protegida, a más suelo

destinado a vivienda protegida, menor demanda de vivienda libre y, en consecuencia, menor precio de la vivienda libre. En consecuencia, la recta comprensión de las políticas públicas de vivienda y suelo impone la configuración de la vivienda protegida como un bien que, al tiempo que satisface necesidades individuales, debe también cumplir una relevante función social de regulación del mercado. Esto, que parece evidente en relación con la vivienda protegida, bien pudiera ser extensible a la vivienda en general, cuya producción, mantenimiento y dotación de servicios requiere recursos públicos y privados cuantiosos.

En esta línea, la normativa aragonesa de vivienda protegida opta por potenciar una concepción de la vivienda que cuestiona en parte la fomentada y asentada durante los últimos decenios en el país. La vivienda, especialmente la vivienda protegida, no debe considerarse únicamente un activo de inversión sino un bien de consumo, especialmente cuando satisface una necesidad primaria de residencia, de alojamiento. Coherentemente, en la normativa aragonesa se establecen diversas medidas tendentes a evitar que puedan obtenerse plusvalías no ganadas, puramente especulativas, de la vivienda protegida. La producción, comercialización, uso y disposición de una vivienda, igual da libre que protegida, se enmarcan en un camino a lo largo del cual hay diferentes posibilidades de especulación, entendida como obtención de plusvalía no ganada por el propietario y repercutida, normalmente por vía hipotecaria, en el adquirente usuario de la vivienda que la destina a residencia habitual.

Esa transformación de la percepción de la vivienda impone profundos cambios en las políticas públicas¹⁷, que en Aragón afrontó la LMUVP. Requiere, primero, modificar seriamente la gestión de los suelos públicos, atajando las subastas e imponiendo en todo caso el concurso para la puesta en el mercado de suelo para vivienda protegida, tratando de evitar además que las iniciativas de ordenación y puesta en el mercado de suelos públicos destinados a vivienda protegida responda a la necesidad de nutrir las arcas públicas en lugar de un adecuado análisis de las necesidades de vivienda de la población. En segundo lugar, también en relación con el suelo, es precisa también la calificación para vivienda protegida de suelos privados, exigiendo reservas significativas, pues al hecho de que las políticas de vivienda comienzan por las de suelo se une la circunstancia de que únicamente con una suficiente previsión de suelo destinado a vivienda protegida podrá lograrse una cierta contención del precio del suelo destinado a vivienda libre en las fases alcistas del ciclo económico.

No se limita la normativa reciente, sin embargo, a las expuestas previsiones en materia de suelo. Junto a ellas, la normativa estatal y aragonesa aspiran a garantizar la

¹⁷ M. KOTHARI, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living*, Miloon Kothari. Addendum. Mission to Spain, 2008, § 84-104.

igualdad en el acceso a la vivienda protegida, independientemente de quien la promueva, imponiendo además transparencia en los procesos de adjudicación y medidas efectivas de prevención y represión de los sobrecostes o los sobreprecios (disposición transitoria sexta del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, en lo sucesivo PEVR). Es en ese contexto en el que adquieren sentido novedades tan relevantes como los registros de solicitantes, cuya existencia se está generalizando en la mayoría de Comunidades Autónomas, y sobre tal base la intervención pública en los procesos de selección de adquirentes, arrendatarios o adjudicatarios de las diferentes modalidades de viviendas protegidas¹⁸.

Tampoco cuando la vivienda ha llegado a su destinatario se autoriza a éste a realizar un valor no ganado, objetivo que la moderna normativa de vivienda protegida trata de conseguir con la ampliación de los periodos de protección de la vivienda, la restricción o exclusión de la descalificación voluntaria o, en las versiones más extremas, la calificación de la vivienda durante toda su vida útil. La razón de tal proceder puede fácilmente comprenderse si se advierte la relevancia económica que normalmente tiene la actuación administrativa de puesta en el mercado de suelo apto para la promoción de vivienda protegida. Cuando una administración pública interviene en el mercado como gestora de suelo, ejerciendo su función reguladora (que no puede confundirse con una hipotética práctica de competencia desleal, por cierto), destina a la construcción de viviendas protegidas en diferentes tipologías unos suelos residenciales que, en caso de haberse dedicado a vivienda libre, podrían haber generado unas plusvalías muy notables que, en última instancia, dejan de ingresar los presupuestos públicos y, por ende, el común de los ciudadanos. Si a los cinco o diez años, como llegaron a establecer algunos planes de vivienda, quienes han accedido a esas viviendas porque sus condiciones socioeconómicas lo justificaban, pudiesen descalificarlas y venderlas obteniendo una cuantiosa plusvalía respecto de lo pagado poco se hubiera conseguido salvo el beneficio especial a esos ciudadanos concretos. Todo el ciclo de producción, comercialización, uso y disposición de una vivienda, pues, proporciona oportunidades especulativas. Todas ellas tratan de atajarse desde la reciente normativa de vivienda. No tiene ningún sentido que la administración contenga la repercusión de suelo destinado a vivienda protegida si luego lo que las arcas públicas soportan acaba en el bolsillo del promotor o gestor, como beneficio industrial, o del destinatario de la vivienda previa descalificación, en su caso, y venta.

Es pues la expuesta concepción no especulativa de la vivienda, arraigada constitucionalmente y cuestionada socialmente, la que inspira el grueso de la LMUVP,

¹⁸ J. PONCE SOLÉ, cit., pp. 707-751; A. CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, "La indebida disección del Registro de demandantes de viviendas ante la actual crisis económica", *Práctica urbanística*, nº. 83, 2009, pp. 53-71; L. SOLANA CABALLERO, "Régimen de acceso, uso y transmisión de la vivienda protegida en Aragón", en el volumen colectivo *Construyendo el derecho a la vivienda*, dirigido por F. LÓPEZ RAMÓN, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 411-451.

que trata de prevenir tales prácticas en todas las fases de producción de la vivienda protegida. Nadie debe estar en condiciones de obtener beneficios no ganados porque, de admitirse así, la vivienda protegida no estaría cumpliendo la función social que el constituyente le asignó. Ni quien produce el suelo, ni quien lo gestiona –público o privado–, ni quien lo urbaniza, ni quien lo edifica, ni quien adquiere la vivienda o la enajena están en condiciones de incrementar artificiosamente su precio. Es en ese contexto en el que han de situarse las medidas urgentes que la LMUVP implantó, especialmente en lo atinente a duración del régimen legal de protección, descalificación, estructuración de la demanda y procesos de adjudicación, control de las segundas transmisiones o régimen sancionador.

2. Concepto de vivienda protegida. modalidad de promoción versus uso urbanístico específico. tipología de vivienda protegida

A) La configuración de la vivienda protegida en la jurisprudencia y en la más reciente legislación. De modalidad de promoción a uso urbanístico

Tradicionalmente la vivienda protegida ha sido configurada en la legislación y la jurisprudencia como una forma específica de promoción de vivienda. Las subvenciones públicas y los beneficios fiscales se otorgaban así a quienes se atuviesen en el proceso de promoción y construcción a las reglas establecidas en la normativa de viviendas de protección oficial. Pero la opción de acogerse a tal régimen no dejaba de ser puramente empresarial, de adoptarse al margen de reglas o condiciones vinculantes de ejercicio de la libertad de empresa y, desde luego, de hipotéticas determinaciones de planeamiento. La vivienda protegida, así entendida, no era sino una específica modalidad de promoción. El régimen jurídico de la vivienda protegida fue incluso instrumentalmente utilizado por los Tribunales para adoptar decisiones valorativas del suelo basadas en los módulos determinantes del precio o renta máximos y de la repercusión máxima de suelo y urbanización sobre la vivienda promovida. En este contexto se sitúa la categoría única de viviendas de protección oficial a la que se refiere el artículo 1 del Real Decreto-Ley 3/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, "que serán aquellas que, dedicadas a domicilio habitual y permanente, tengan una superficie útil máxima de 90 m² y cumplan las condiciones, especialmente respecto a precios y calidad, que se señalen en las normas de desarrollo del presente Real Decreto-Ley y sean calificadas como tales". La LMUVP introdujo un concepto más amplio, el de vivienda protegida de Aragón, previendo que tendrán tal condición "independientemente de que provengan de actuaciones de promoción, rehabilitación o adquisición de viviendas de nueva construcción o ya construidas y de su régimen de cesión o uso, las calificadas expresamente como tales por la Administración de la Comunidad Autónoma conforme a los planes estatales y aragoneses de vivienda y suelo, independientemente de que obtengan o no financiación cualificada y de que se financien con cargo a recursos propios o de otras Administraciones" (art. 6 LMUVP).

Sin embargo, las graves dificultades para la obtención de suelo destinado a la promoción de vivienda protegida durante el ciclo alcista de los ochenta hizo que varios planes urbanísticos y luego la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, previesen que lo que había nacido como una modalidad de promoción inmobiliaria, electiva y voluntaria para su promotor, acabase convertido en un uso urbanístico. La escasez de suelo debida al dinamismo del sector inmobiliario, que determinaba grandes incrementos de los precios de la vivienda libre y por repercusión inversa del suelo, comportó la alteración de una de las bases fundamentales de la política de viviendas de protección oficial que históricamente se había aplicado en el país. De este modo, y aun cuando haya sido con incidencias relevantes, la legislación estatal y autonómica actual han acabado por imponer esta nueva configuración de las bases de la política de vivienda pese a la resistencia judicial a reconocerlo¹⁹.

La imposición legal y urbanística de reservas mínimas de suelo para vivienda protegida y la concreta calificación en el planeamiento de tales suelos determina la transformación de lo que históricamente venía siendo una modalidad de promoción en un uso urbanístico más, equiparable al residencial libre en sus diferentes modalidades, al productivo o al terciario²⁰.

Las consecuencias sobre el régimen jurídico de la vivienda protegida son muy notables y sólo han empezado a alumbrarse. Por ejemplo, desde la perspectiva de la duración legal del régimen de protección y la descalificación, que tienden respectivamente a ampliarse y restringirse en los últimos años, el mantenimiento de la calificación originaria del suelo como residencial protegido determina un cambio sustancial pues aunque finalice el régimen de protección de lo edificado no por ello perderá su calificación el suelo. También desde un punto de vista urbanístico se producen consecuencias muy destacables pues, calificado suelo para uso residencial protegido, tal uso entra en plenitud en los procesos equidistributivos y, consecuentemente, ha de ser ponderado en base a coeficientes que permitan homogeneizarlo con el uso dominante, operación no siempre fácil y, desde luego, tremendamente vinculada a las circunstancias de un mercado que, hoy día, atraviesa algo más que una crisis cíclica. En cualquier caso, políticas urbanísticas y de vivienda están hoy estrechamente vinculadas²¹. El impacto que ello produce sobre las expectativas urbanísticas del suelo residencial, antaño siempre libre salvo voluntario destino a protección oficial, es tan importante que explica por sí mismo las resistencias

¹⁹ Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de abril y 15 de diciembre de 2008 (recursos 3912 y 5606).

²⁰ A este respecto, por todos, artículos 5.2.b) y 5.4 de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida, redacción dada por la Ley 1/2008, de 4 de abril; y, posteriormente, 17 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en lo sucesivo LDVC.

²¹ M. R. ALONSO IBÁÑEZ, "La articulación urbanística del fomento de la vivienda protegida", *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº. 9, 2004, pp. 15-43.

del sector e incluso de los propios Municipios, también interesados en lograr suelo del máximo valor con el cual financiarse²².

Todo lo anterior se refleja en las previsiones sobre duración legal del régimen de protección y descalificación del artículo 6 PEVR. Establece dicho precepto que viviendas y alojamientos financiados por el plan "deberán estar sujetos a un régimen de protección pública, que excluya la descalificación voluntaria, incluso en el supuesto de subasta y adjudicación de las viviendas por ejecución judicial del préstamo" que podrá ser "de carácter permanente mientras subsista el régimen del suelo, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en suelo destinado por el planeamiento a vivienda protegida, o en suelo dotacional público, y, en todo caso, durante un plazo no inferior a 30 años" o "de 30 años, al menos, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en otros suelos". Es más, incluso tratándose de viviendas libres usadas adquiridas con ayudas con cargo al plan, en éste se impone "la limitación de sus precios máximos de venta en las sucesivas transmisiones, durante el período que establezcan las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, que no podrá ser inferior a 15 años desde la fecha de adquisición, o a la duración del préstamo convenido, si fuera superior". La financiación y otras ayudas públicas, como venía siendo tradicional, y también ahora la calificación del suelo, determinan el régimen jurídico de las viviendas protegidas. El Estado ha profundizado en la línea marcada por Comunidades como Asturias, Cataluña o, con mayor prudencia, Aragón (art. 13 LMUVP).

B) Tipología de vivienda protegida

Resulta sorprendente el contraste entre los categóricos términos del artículo 1 del citado Real Decreto-Ley 31/1978 o del mismo artículo del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, que lo desarrolla, y la tremenda diversidad tipológica de viviendas protegidas que regula el PEVR o los planes que le han precedido. Frente a la aparente sencillez de los preceptos citados hoy se regulan en el plan de manera diferenciada las viviendas protegidas para arrendamiento de régimen especial, general o concertado, las viviendas protegidas para arrendamiento con opción de compra, las viviendas protegidas para venta nuevamente de régimen especial, general o concertado, la vivienda dotacional o los alojamientos protegidos para colectivos especialmente vulnerables u otros colectivos específicos. La complejidad sólo empieza ahí, pues de inmediato es preciso considerar las alternativas de financiación (diez o veinticinco años en la vivienda para arrendamiento) o quien sea el promotor de las viviendas²³.

²² J. BEREZIARTUA RUBIO, *La intervención administrativa en el mercado de la vivienda en España*, IVAP, Oñati, 2006, pp. 85-111.

²³ Sobre la cuestión, M. J. SOLER TARRADELLAS, D. BALLESTER MENGUEZ, E. BUESO GUIRAO, y F. CABRERA MARCET, *Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 (Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre)*. Estudio jurídico y económico, Boletín informativo AVS, nº. 95, 2009, *in totum*.

Por otra parte, el embolsamiento de oferta de vivienda producido en los últimos años tiene también consecuencias desde esta perspectiva por cuanto si ya el Estado ha admitido, con condiciones y transitoriamente, la calificación de viviendas libres como protegidas o la financiación de su compra como si se tratase de viviendas usadas, las Comunidades Autónomas están planteando nuevas propuestas que den salida a ese stock (vivienda garantizada en Aragón) o que, al margen del mismo, den respuesta a las necesidades del momento (vivienda de promoción público-privada en Castilla-La Mancha). A esto, todavía situado en el ámbito de los planes estatales y/o autonómicos de vivienda, hay que unir las iniciativas que vienen desarrollando en la materia algunos municipios que en unas ocasiones están forzando incluso tipologías propias de vivienda (País Vasco) y en otros huyendo directamente de los planes de vivienda con diferentes eufemismos para incrementar el valor de repercusión del suelo público o eludir los procesos de adjudicación en otros. No es tarea sencilla, por tanto, llegar a sistematizar coherentemente los diferentes tipos de viviendas protegidas existentes en España.

Probablemente, tan complejo escenario surge de una inadecuada articulación competencial del sector²⁴ que ocasiona complejos problemas de articulación entre planes estatales y autonómicos y de sucesión de unos y otros²⁵. Puede afirmarse que el de la vivienda constituye hoy día un ámbito normativo en extremo peculiar, incluso anómalo en el contexto del Estado autonómico, que tiene su origen en la inadecuada valoración de los servicios transferidos en materia de vivienda y que genera asimetrías derivadas de la existencia del peculiar régimen de financiación de Euskadi y Navarra²⁶.

En Aragón, como en la mayoría de Comunidades, se ha asumido la distinción tradicional entre viviendas protegidas de promoción pública y de promoción privada (art. 7 LMUVP). Ha sido ésta la clasificación fundamental en el país durante muchos años. Lo cierto es, sin embargo, que los condicionantes presupuestarios han decantado finalmente la balanza hacia la vivienda protegida de promoción privada, impulsada incluso desde la administración a través de sus entidades instrumentales para aprovechar las mejores condiciones de financiación y comercialización.

Desde la perspectiva del régimen de promoción, las viviendas protegidas pueden ser objeto de promoción por empresas inmobiliarias para cederlas a terceros en el régimen de uso que resulte procedente o de autopromoción individual o colectiva para uso propio. Tradicionalmente, la normativa de vivienda protegida ha introducido previsiones

²⁴ M. BELTRÁN DE FELIPE, M. *La intervención administrativa en materia de vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Lex Nova, Valladolid, 2000, pp. 60-67.

²⁵ J. MUÑOZ CASTILLO, cit., pp. 52-55.

²⁶ F. IGLESIAS GONZÁLEZ, *Administración...*, cit., pp. 281-326.

específicas para los supuestos de autopromoción en régimen cooperativo o de comunidad de bienes. Baste destacar a este respecto las disposiciones recogidas en el Real Decreto 2028/1995, de 22 de diciembre, sobre condiciones de acceso a la financiación cualificada estatal de las promovidas por cooperativas y de viviendas y comunidades de propietarios al amparo de los planes estatales de vivienda o, específicamente en relación con la entrega de cantidades a cuenta, el Decreto 3114/1968, de 12 de diciembre, por el que se aplica la Ley de 27 de julio de 1968 a comunidades y cooperativas. En general, esta normativa específica para los supuestos de autopromoción colectiva trata de garantizar el equilibrio entre los intereses cooperativos o comunitarios, por un lado, y los de los cooperativistas o comuneros por otro. Ciertamente, en los supuestos de autogestión, es decir, en aquellos casos en los que los propios órganos cooperativos o de la comunidad afrontan la gestión directa de la promoción, la posibilidad de abuso es muy limitada. En cambio, existen mayores conflictos de intereses en los casos, mucho más frecuentes, en los que la gestión es contratada a otra persona o entidad, que incluso en ocasiones es la que lidera el proceso de promoción e realiza todos los trámites iniciales para la adquisición del suelo y la constitución de la entidad autopromotora. En estos supuestos, las normas citadas, entre otras, tratan de garantizar la naturaleza cooperativa o comunitaria de la promoción evitando que un promotor con forma de gestor se oculte tras el velo de la cooperativa o la comunidad, reservándose los beneficios en forma de retribución por la gestión (o de costes repercutidos a través de diferentes contratos), y trasladando los riesgos de la promoción a los futuros titulares de las viviendas, de los cuales obtiene además la financiación que el sector crediticio le niega. Precisamente esto último hace que en los últimos meses el empresario promotor esté impulsando lo que en principio iban a ser sus nuevas promociones bajo forma de cooperativas o comunidades cuyo funcionamiento como tales, obviamente, puede ponerse en entredicho. En Aragón, el Decreto 177/2005, de 6 de septiembre, por el que se fijan los procedimientos y criterios para la adjudicación de las viviendas protegidas de promoción privada promovidas por cooperativas u otras personas jurídicas cuya naturaleza determine que sus socios o participen resulten adjudicatarios, primero, y el propio del Reglamento del registro de solicitantes de vivienda protegida y de adjudicación de viviendas protegidas de Aragón, aprobado mediante Decreto 211/2008, de 4 de noviembre (en adelante RRSVP2008), después, desarrollan las previsiones de la normativa estatal citada.

Junto a los anteriores, y merced al impulso que proporcionan los constantes cambios en los planes de vivienda estatales, existen otros criterios de clasificación basados en el precio o renta máximos, el régimen de cesión, los colectivos a los que se destinan las viviendas, las características o el programa de éstas. Así, resulta especialmente relevante

la clasificación de las viviendas protegidas en función del régimen de uso y de acceso a ayudas financieras, que distingue las viviendas protegidas de nueva construcción para venta de las viviendas protegidas de nueva construcción para arrendamiento y entre éstas últimas, a su vez, aquellas en las que el arrendatario ostenta opción de compra de aquellas otras en que no ocurre así (22 a 34 PEVR; 15 a 36 PAV2009).

Más novedosas son clasificaciones, que empiezan a vislumbrarse en preceptos como el antes citado artículo 6 del PEVR, que toman en consideración el origen público o privado de los suelos sobre los que se promueve, su calificación para uso dotacional o residencial libre o protegido, el régimen de adjudicación, la duración legal del régimen de protección y el mayor o menor esfuerzo público en forma de subvención. En la Comunidad Autónoma de Aragón, dentro de la vivienda protegida de promoción privada aparecen como tipos cualificados la vivienda protegida concertada, que es la que se desarrolla sobre suelos adquiridos de la Administración, o que cuentan con ayudas directas a la urbanización, o la de alquiler con subvenciones a fondo perdido, y la vivienda de promoción privada convenida, que es aquella calificada como tal cuando se reciban otras ayudas públicas en el marco de convenios entre el promotor y la Administración [arts. 7 LMUVP; 2 a 9 RRSVP2008; y 3.1 del Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación aprobado mediante Decreto 60/2009, de 14 de abril (en adelante PVA2009)]. La vivienda dotacional en régimen de alquiler está regulada también en Aragón sobre suelos que constituyen una más de las cesiones a la que están sujetos nuevos desarrollos urbanísticos en municipios obligados a realizar reserva para vivienda protegida (art. 54.3 de la Ley 3/2009, de 22 de junio, de Urbanismo de Aragón, en adelante LUA2009)

El régimen jurídico de la vivienda de promoción privada concertada, convenida se distingue de la restante de acuerdo con un criterio muy simple, el esfuerzo público en la producción de la vivienda, que determina un tratamiento diferente desde el punto de vista de la duración legal del régimen de protección y del régimen de adjudicación. No obstante, el planteamiento de la norma aragonesa en relación con la duración legal del régimen de protección y las posibilidades de descalificación queda desplazado cuando las viviendas protegidas en cuestión obtengan financiación concertada estatal, en cuyo caso prevalecen las previsiones ya examinadas del PEVR, situación habitual en la actualidad. Así, partiendo para obtener una imagen global del sistema de la vivienda de promoción pública, promovida sobre suelo público y con financiación pública, la normativa aragonesa impone su adjudicación mediante un sorteo socialmente orientado a través de cupos de reserva para colectivos específicos, queda calificada permanentemente y no es susceptible de descalificación voluntaria. La vivienda de promoción privada concertada, sobre suelo público, pero promovida con financiación y gestión privada se adjudica igualmente mediante el mismo procedimiento de sorteo (que

presenta múltiples variantes, algunas de ellas simplificadas), queda calificada durante treinta años y sólo puede descalificarse a partir del vigésimo primero. La vivienda de promoción privada convenida, salvo que el convenio la sujete al régimen de la concertada total o parcialmente, está sometida al régimen de adjudicación pactado en convenio, queda igualmente calificada por treinta años pero puede descalificarse a partir del decimosexto. Por último, el resto de la vivienda protegida de promoción privada, no concertada ni convenida, se adjudica por su promotor conforme a los criterios y procedimientos aprobados por la administración, queda también calificada por treinta años y puede ser descalificada a partir del undécimo. Tal es la lógica de la norma aragonesa que, sin embargo, entra en colisión, como antes he afirmado, con la que inspira el artículo 6 PEVR que, recuérdese, al tiempo que impide la descalificación voluntaria, fija la duración del régimen legal de protección dependiendo de la calificación del suelo sobre el que la vivienda se promueve. Semejante conflicto en cuestión tan esencial constituye prueba manifiesta de la inadecuada comprensión, alcance o ejercicio, alternativamente, de las competencias estatales en la materia, evidente si se advierte hasta qué punto condiciona un hipotético modelo de política de vivienda protegida que pretenda diseñar una Comunidad al amparo de lo que, estatutariamente, constituye una competencia exclusiva.

Por último, aun cuando no se trate propiamente de un tipo específico de vivienda protegida, alguna referencia resulta conveniente realizar a otras actuaciones protegibles que determinan la sumisión de las viviendas afectadas a regímenes que, aun asemejándose a los aplicables a las viviendas protegidas, no las convierten en tales ni requieren en modo alguno su calificación. Tal es el caso de las viviendas libres que se acojan al régimen de ayudas y financiación a la adquisición de vivienda usada (arts. 6 y 40 a 44 PEVR; y 15 a 18 y 21, fundamentalmente, PVA2009) o de las viviendas libres que obtengan ayudas condicionadas a su puesta en arrendamiento, con o sin rehabilitación [aunque el PEVR sólo contempla en la actualidad el primer supuesto, es decir, con rehabilitación, en su artículo 61.b)]. El reconocimiento de tales ayudas comporta la sujeción de esas viviendas a un régimen jurídico especial que las diferencia de las viviendas libres pero que, como he precisado, no permite afirmar su conversión o calificación como viviendas protegidas.

3. Características definitorias de la vivienda protegida. elementos susceptibles de protección, destino, limitación de precio y renta y condiciones técnicas

La aplicación de regímenes de protección a edificios residenciales no se limita a las viviendas. Alcanza también a otros elementos del edificio que, de este modo, pueden

acogerse a los beneficios derivados de la aplicación del régimen de protección²⁷. Ha venido siendo la normativa estatal reguladora de las ayudas en materia de vivienda la que ha establecido qué elementos de la edificación resultan susceptibles de protección. En defecto de norma específica aragonesa en la materia es dicha normativa la aplicable supletoriamente en Aragón. De acuerdo con ella junto a las viviendas son también susceptibles de protección los locales de negocio, los talleres de artesanos y otros anejos de oficios, las edificaciones, instalaciones y servicios complementarios destinadas a equipamiento social, los garajes y trasteros vinculados (en las condiciones de los arts. 10.2 LMUVP y 26 PVA2009) y los terrenos y obras de urbanización necesarios para llevar a cabo la construcción (artículo 2 del Real Decreto 3148/1978).

El destino de las viviendas protegidas y sus específicos destinatarios, a los cuales me referiré en el siguiente epígrafe, son quizá los factores que en mayor medida definen lo que es una vivienda protegida. Más atrás he señalado que la vivienda debiera ser regulada y presentada, hoy más que nunca, como un bien de uso y no de inversión. El uso de la vivienda, por tanto, sería un elemento definitorio de su régimen jurídico, socialmente exigible incluso. Pues bien, las viviendas protegidas han de destinarse necesariamente a "domicilio habitual y permanente sin que, bajo ningún concepto, puedan destinarse a segunda residencia o a cualquier otro uso" (artículo 3, párrafo primero, del Real Decreto 3148/1978) o, en términos de la norma aragonesa, "a residencia habitual y permanente de su propietario o, en su caso, del inquilino o persona que haya de disfrutarlas bajo otros regímenes con la posibilidad de acceso diferido a la propiedad, y habrán de ser ocupadas en el plazo de seis meses desde la calificación definitiva" (art. 11 LMUVP, que amplía el plazo de tres meses previsto en el art. 14 del Real Decreto 3148/1978). De acuerdo con la normativa estatal supletoria "se entenderá por domicilio permanente el que constituya la residencia del titular, bien sea propietario o arrendatarios, y sin que pierda tal carácter por el hecho de que éste, su cónyuge o los parientes, de uno u otro, hasta el tercer grado, que convivan con el titular, ejerzan en la vivienda una profesión o pequeña industria doméstica, aunque sea objeto de tributación. Asimismo se entenderá que existe habitualidad en la ocupación de la vivienda cuando no permanezca desocupada más de tres meses seguidos al año, salvo que medie justa causa" (artículo 3, párrafos segundo y tercero, del Real Decreto 3148/1978).

El PEVR prevé a este respecto que "sólo podrán acogerse a la financiación del Plan las viviendas adquiridas para uso propio y las promovidas o rehabilitadas para uso propio o para alquiler que cumplan los requisitos siguientes: a) Destinarse a residencia habitual y permanente del propietario o del inquilino, y estar ocupadas por los mismos dentro de

²⁷ Sobre la cuestión, por todos, F. IGLESIAS GONZÁLEZ, *Régimen jurídico de la protección a la promoción y adquisición de viviendas*, Aranzadi, Pamplona, 2000, pp. 91-124.

los plazos establecidos en la legislación aplicable" [arts. 5.1 PEVR y, en similares términos, 5.1.a) PVA2009]. Únicamente se exceptúan de esta previsión las viviendas destinadas por las Administraciones públicas y organizaciones sin ánimo de lucro al alojamiento temporal de colectivos especialmente vulnerables determinados por las Comunidades y Ciudades autónomas, y a realojos temporales derivados de actuaciones de transformación urbanística [artículo 5.1 *in fine* PEVR y 5.1.a) *in fine* PVA2009]. La desocupación de viviendas protegidas no era un fenómeno aislado como consecuencia de la falta de exigencia de acreditación de la necesidad de vivienda a los adquirentes, que podían disponer de otra vivienda sin que ello supusiese tradicionalmente obstáculo alguno para el acceso a una vivienda protegida, aunque sí para obtener ayudas o financiación, si bien hoy día el artículo 3 y la disposición transitoria sexta del PEVR, asumiendo modelos como el aragonés (o, aún al margen del plan estatal, el vasco) han alterado radicalmente la situación.

Por lo demás, la normativa estatal de vivienda viene estableciendo diferentes previsiones tendentes a reforzar el control público del destino de las viviendas protegidas y el cumplimiento de su función y limitaciones de precio. Tal proceder, que refuerza la mayor parte de las normas autonómicas, se concreta en el establecimiento de limitaciones al poder de disposición, ya sea en forma de sujeción a autorización administrativa de la transmisión, ya mediante el reconocimiento de derechos de adquisición preferente a favor de las Comunidades Autónomas (arts. 5 PEVR; 27 a 31 LMUVP), que pueden ejercerse incluso en Aragón a favor de terceros (art. 30 bis LMUVP). Especialmente importante resulta, desde esta perspectiva, la obligación de destinar las viviendas, también en segunda o ulteriores transmisiones y en tanto continúen siendo protegidas, "a demandantes inscritos en los registros públicos previstos al efecto por las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla" [art. 5.1.d) PEVR].

Junto a la desocupación de viviendas protegidas, el segundo gran problema de los tiempos recientes previos a la crisis económica ha sido resultado precisamente de otra de sus características intrínsecas, la limitación de precio y renta, objeto de maniobras elusivas que han producido una elevada conflictividad y, dada la jurisprudencia en la materia, no poca inseguridad²⁸. Tanto la normativa estatal hoy supletoria como el PEVR, la LMUVP y el PAV2009 establecen como elemento fundamental que caracteriza la vivienda o los alojamientos protegidos la limitación de precio o venta. La limitación es permanente en tanto se mantenga el régimen de protección, si bien la forma de determinar el límite suele variar para las diferentes tipologías entre la primera y la segunda y ulteriores transmisiones.

²⁸ E. VÁZQUEZ DE CASTRO, Precio y renta en las viviendas de protección oficial (doctrina y jurisprudencia), Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 80-128.

El precio máximo es la referencia aplicable en los supuestos de promoción de vivienda protegida nueva para venta, fijado por la Comunidad Autónoma para cada tipo de vivienda protegida dentro de los límites máximos resultantes del módulo básico nacional y los coeficientes fijados en la normativa estatal (art. 10.1 PEVR). La normativa estatal y autonómica equipara tal referencia al precio máximo de adjudicación en las autopromociones colectivas en régimen cooperativo o comunitario, o el valor de la edificación sumado al del suelo que figure en la declaración de obra nueva en los de autopromoción individual (art. 9 LMUVP; 22 a 27 PVA2009). Dentro de tal importe máximo se incluirán los pagos que efectúe el autopromotor individual o colectivo que sean imputables al coste de la vivienda por ser necesarios para llevar a cabo la promoción y la individualización física y jurídica de ésta. El PEVR concreta qué ha de entenderse por gastos necesarios previendo que lo serán "los honorarios de la gestión, los de escrituración e inscripción del suelo y los de la declaración de obra nueva y división horizontal, así como los del préstamo hipotecario, seguros de percepción de cantidades a cuenta y otros análogos" y no, en cambio, "las aportaciones al capital social, las cuotas sociales ni las de participación en otras actividades que puedan desarrollar la cooperativa o la comunidad de propietarios" (artículo 10.4 PEVR). La previsión, que cuenta con antecedentes en la propia normativa estatal, está presente también en ordenamientos como el aragonés (art. 9.2 LMUVP), que prevé otras medidas complementarias para garantizar, en cualesquiera modalidades de promoción, el cumplimiento de los límites de precios, costes y rentas máximos tales como las relativas al régimen jurídico de las mejoras (art. 12 LMUVP), la extensión de las limitaciones de precio a los anejos no vinculados (art. 10 LMUVP) o un duro régimen sancionador que incluye la recuperación y reembolso de las cantidades indebidamente abonadas [arts. 44.c) y 55 LMUVP].

La aparente uniformidad del PEVR, desmentida por las amplias facultades de las Comunidades y Ciudades autónomas para determinar los precios y rentas aplicables dentro de los máximos estatales, se quiebra igualmente al admitirse en el mismo la posibilidad de declarar ámbitos territoriales de precio máximo superior mediante orden del Ministerio de Vivienda a propuesta de las Comunidades y Ciudades autónomas (artículo 11 PEVR). Dichos ámbitos se estructuran en tres categorías, nominadas como grupos A, B y C, en cada una de las cuales la simple declaración habilita a las Comunidades y Ciudades autónomas a incrementar el precio máximo general de venta de las viviendas protegidas en determinados porcentajes. En grupo A podrán hacerlo hasta un sesenta por ciento para las viviendas protegidas de nueva construcción, salvo las de precio concertado, y hasta un ciento veinte por ciento para las viviendas libres usadas y las viviendas protegidas de precio concertado. En los grupos B y C dichos porcentajes se limitan al treinta y al sesenta por ciento para el primero y al quince y el

treinta por ciento para los ámbitos del segundo de los grupos señalados. En la actualidad, los ámbitos de precio máximo superior en Aragón (y en el resto de Comunidades) son los establecidos en la Orden VIV/1952/2009, de 2 de julio, por la que se declaran los ámbitos territoriales de precio máximo superior para el año 2009, a los efectos del real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

Junto a lo anterior, otro elemento caracterizador de la vivienda protegida históricamente viene siendo el establecimiento de superficies de referencia, por un lado, y de programas mínimos y normas técnicas por otro. Dichas previsiones se imponen en ocasiones como condición de acceso a la financiación propia de los planes de vivienda (artículo 8 PEVR), pero también en otras como condición de calificación (artículos 4 y 5 Real Decreto 3148/1978 o, entre las normas autonómicas, 9.1 LMUVP). Aun cuando se mantiene vigente supletoriamente un importante bloque normativo estatal fundamentalmente recogido en la Orden Ministerial de 20 de mayo de 1969, sustancialmente modificada mediante Orden de 21 de febrero de 1981, su antigüedad ha hecho que muchas Comunidades opten por dotarse de su propia normativa sobre condiciones técnicas. Así, en Aragón la normativa técnica aplicable es la establecida en el Decreto 191/1998, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de condiciones técnicas de las viviendas protegidas en Aragón, modificado por Decretos 233/1999, de 22 de diciembre, 206/2005, de 11 de octubre, que extendió su ámbito de aplicación a todas las viviendas protegidas de Aragón, y 60/2009, de 14 de abril. En todo caso, es esta materia en la cual se echa en falta un mayor ánimo renovador, que supere la estrechez del marco técnico tradicional asimilando en parte la vivienda protegida como producto a la vivienda libre en el marco del código técnico de edificación y acepte el debate sobre programas de vivienda, características tipológicas de la vivienda protegida o cuestiones semejantes. Y ello porque en este marco podría igualmente alcanzarse el objetivo fundamental, que no es otro que impedir que la limitación de precio y renta comporte una reducción inaceptable de las características técnicas y condiciones constructivas de las viviendas tanto desde la perspectiva funcional como de seguridad.

4. Sujetos de la política de vivienda. promotores, autopromotores y gestores, adjudicatarios, adquirentes e inquilinos, administración y entidades de crédito

Prevé el artículo 2 del Real Decreto-Ley 31/1978 que "podrán ser promotores de viviendas de protección oficial las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro". En similar sentido rige en Aragón el artículo 7 LMUVP que, al concretar los tipos de vivienda protegida, identifica con idéntica amplitud a sus posibles

promotores. Son admisibles, pues, prácticamente todas las alternativas de promoción, tal y como reiteran los artículos 7 del Real Decreto 3148/1978 y los artículos 7 y 8 del texto refundido de la legislación de viviendas de protección oficial aprobado por Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, que incluyen un exhaustivo listado (en gran medida derogado por los profundos cambios administrativos acaecidos en los más de treinta años transcurridos). Sorprende en todo caso comprobar la minuciosidad de la normativa estatal supletoria a la hora de concretar quiénes pueden promover viviendas protegidas. La normativa aragonesa, en línea con la más reciente, suele distinguir únicamente, desde la perspectiva del promotor, entre promoción pública y privada y, dentro de ésta, promotor y autopromotor, ya sea en este último caso individual o colectivo, en régimen de cooperativa, comunidad de bienes o similar.

Una de las cuestiones más problemáticas de la autopromoción colectiva es la importancia práctica que adquieren en este supuesto las personas o entidades gestoras del proceso de promoción por cuenta de los promotores constituidos en cooperativa o comunidad. No es extraño que en circunstancias de crisis como las actuales repunte esta forma de promoción que, en ocasiones, es utilizada fraudulentamente para trasladar los riesgos de la promoción a los adquirentes reteniendo el gestor por diversas vías y acaso en fraude de ley la capacidad de tomar las decisiones determinantes del proceso²⁹. Tras una aparente estructura comunitaria o cooperativa se encubre en estos casos un proceso de promoción liderado por dichas personas o entidades gestoras que trasladarían los riesgos, aunque no los beneficios, a los cooperativistas y comuneros³⁰. En tales supuestos se estarían quebrantando gravemente el espíritu cooperativo y comunitario e incurriendo, probablemente, en fraude de ley para eludir responsabilidades que, ordinariamente, corresponderían al gestor de actuar explícitamente como promotor, tal y como establece el artículo 17.4 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, y tiene declarado, por lo demás, la jurisprudencia civil³¹. Dice el Tribunal Supremo en la Sentencia de 15 de octubre de 1996 que “no es posible admitir que por medio de artificiosidades jurídicas, se pueda eludir la jurisprudencia de esta Sala que extiende al promotor-vendedor las responsabilidades por vicios ruinosos con la creación de figuras interpuestas, sea en forma de gestoras inmobiliarias u otras semejantes, cuyo propósito, pese a formar una

²⁹ R. GONZÁLEZ TAUSZ, “La promoción inmobiliaria encubierta: Un fraude de ley”, *Revista crítica de derecho inmobiliario*, nº. 717, 2010, pp. 93-124.

³⁰ J. ESTRUCH ESTRUCH, “Algunas cuestiones sobre las responsabilidades en la construcción”, en el volumen colectivo *Derecho y vivienda*, Cuadernos de derecho judicial, CGPJ, Madrid, 2006, pp. 176-183; A. CARRASCO PERERA, E. CORDERO LOBATO y C. GONZÁLEZ CARRASCO, *Derecho de la construcción y de la vivienda*, Dillex, Madrid, 6ª. Edición, 2008, pp. 481-485 y 1019-1020.

³¹ Por todas, Sentencias del Tribunal Supremo de 3 y 15 de octubre de 1996, 25 de febrero de 2004 y 31 de marzo de 2005, Arz. 7006, 7111, 1635 y 2743 respectivamente.

operación diseñada con la finalidad última de vender una casa construida, sea impedir o traspasar aquellas responsabilidades”.

No es de extrañar, por ello, que la normativa administrativa establezca previsiones específicas para estos supuestos que van más allá, cuando de autopromoción de vivienda protegida se trata, que las establecidas en la normativa específica reguladora del cooperativismo de vivienda³². En particular, rige todavía en esta materia el Real Decreto 2028/1995, de 22 de diciembre, antes citado, que impone rigurosas exigencias a cooperativas y comunidades que promuevan viviendas protegidas acogidas a los planes estatales. Dicha norma, que se orienta fundamentalmente a prevenir la situación apuntada en la que tras un gestor se oculta un promotor, impone exigencias tales como que los mandatos o poderes serán expresos y conferidos por escrito, limitación de hipotéticas indemnizaciones al gestor a los perjuicios que pudieran serle causados excluyendo las cláusulas penales de cualquier naturaleza, limitación de los objetos posibles del mandato para garantizar la preeminencia del poder de decisión de los órganos cooperativos, garantía de la plena competencia de la asamblea general para la adopción o ratificación de determinados acuerdos esenciales para el proceso de autopromoción, prestación de las garantías que procedan por la entrega de cantidades a cuenta del precio de la vivienda conforme a la normativa vigente, presentación, al menos, del ochenta por ciento de los cooperativistas o comuneros para acceder a la financiación o que cada cooperativista o comunero abone como máximo en contraprestación por la adjudicación de la vivienda y, en su caso, los anejos que le correspondan una cantidad nunca superior al precio máximo legal (sobre el concepto de gastos necesarios, art. 10.4 PEVR). Estas previsiones fueron expresamente incorporadas, y desarrolladas, en el ordenamiento aragonés a través de preceptos como los artículos 9.2, 19.1.b) o 46.2 y 3 LMUVP y, actualmente, 36 a 44 RRSVP2008, que sustituyó al anterior Decreto 177/2005, de 6 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se fijan los procedimientos y criterios para la adjudicación de las viviendas protegidas de promoción privada promovidas por cooperativas u otras personas jurídicas cuya naturaleza determine que sus socios o partícipes sean adjudicatarios de las viviendas.

Regulada la vivienda protegida como cauce de acceso a la vivienda protegida con precios o rentas limitados, resulta lógica la limitación de quiénes pueden acceder a las mismas como adquirentes, adjudicatarios o inquilinos. Tradicionalmente, los planes de vivienda venían estableciendo limitaciones referidas a ingresos familiares máximos para cada una de las tipologías de vivienda protegida que regulaban. No es diferente la posición de la LMUVP, el PEVR o el PVA2009, que establecen umbrales de ingresos

³² Sobre esta modalidades de promoción, A. LAMBEA RUEDA, *Cooperativas de viviendas. Promoción, construcción y adjudicación de la vivienda al socio cooperativo*, Comares, Granada, 2ª. Edición, 2007, in totum.

familiares, computados en la forma en dichas normas establecida, para concretar los colectivos que pueden acceder a cada tipo de vivienda protegida. Así, podrán acceder a viviendas protegidas para venta, alquiler o alquiler con opción de compra de régimen especial, general o concertado, respectivamente, las familias cuyos ingresos no excedan de dos veces y media, cuatro veces y media y seis veces y media el indicador público de renta a efectos múltiples [arts. 3.1.d) PEVR y 15.1 PVA2009]. Sin embargo, aun cuando el PEVR no utilice técnicamente el concepto de necesidad de vivienda que sí aparece en el ordenamiento aragonés, entre otros, a la tradicional exigencia ya señalada, condicionante del acceso a las ayudas y financiación estatal, se añaden hoy nuevas exigencias que, a la postre, implican que la familia en cuestión no dispone de otra vivienda que pueda satisfacer sus necesidades habitacionales, así como que se encuentre inscrita en registro público de demandantes de vivienda. No se trata ya, por tanto, únicamente financiar la adquisición o arrendamiento de la vivienda. La normativa estatal asume el planteamiento de varios ordenamientos autonómicos que condicionan el acceso mismo a la vivienda protegida a la concurrencia de determinados requisitos y, de manera especial, en Aragón, acreditar la necesidad de vivienda [arts. 21.b) LMUVP y 20.1.b) y 21 RRSVP2008].

La constatación del radical cambio introducido en este tema por el vigente PEVR se desprende con claridad de lo previsto en su artículo 3.2, conforme al cual "las condiciones incluidas en el apartado 1 deberán cumplirse en el momento que determine la normativa propia de las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla o, en su defecto, cuando el interesado se inscriba en el registro de demandantes, sin perjuicio de que pueda comprobarse nuevamente en el momento de la adjudicación de la vivienda o de la solicitud de las ayudas". Así pues, hay dos momentos en los cuales ha de comprobarse la idoneidad de la familia o, genéricamente, del demandante de vivienda protegida. En primer lugar, así deberá acreditarse al inscribirse en el registro, al menos, y posteriormente, de nuevo, al adjudicarse la vivienda o solicitarse las ayudas, exigencia vigente desde 2004 en la Comunidad Autónoma de Aragón una vez se pusieron en práctica las previsiones de la LMUVP sobre el registro de solicitantes de vivienda protegida y adjudicación de viviendas protegidas de Aragón.

En todo caso, la creación de los registros de solicitantes o demandantes de vivienda y la intervención administrativa sobre los procesos de adjudicación (y no únicamente sobre los de reconocimiento de ayudas y subvenciones públicas, como venía siendo tradicional) genera un incremento sustancial de la carga de trabajo y, por ello, resulta indispensable canalizar las demandas ciudadanas de acción administrativa explotando nuevas tecnologías e implantando procesos de administración electrónica. Han de gestionarse solicitudes de inscripción, de cancelación, de modificación, procesos de

adjudicación pública o privada, por promotores o cooperativas o entidades análogas, autorizaciones variadas para la aplicación de procedimientos especiales, bajas, caducidades, renunciaciones, etc. En suma, la creación de ese nuevo ámbito de intervención pública, de gestión del nuevo servicio de interés general en materia de vivienda al que he aludido al inicio de este trabajo, exige poner en marcha sistemas eficaces que permitan canalizar las relaciones de la administración con los ciudadanos y empresas afectados. En Aragón lo anterior se resolvió mediante la creación del registro de solicitantes de vivienda protegida de Aragón y el servicio administrativo de gestión de demanda de vivienda, integrado en la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación a lo largo de los años 2004 y 2005 (arts. 20 a 23 LMUVP y 10 a 24 RRSVP). El registro de solicitantes de vivienda protegida de Aragón está en funcionamiento desde el año 2004 y los procedimientos de adjudicación bajo control público desde mediados de 2005 sin que se hayan producido distorsiones relevantes en los procesos de promoción de vivienda protegida. Lo que sí ha producido el sistema, en conjunción con los derechos de adquisición preferente a favor de la administración, es erradicar prácticas anteriores como la percepción de sobrepuestos fiscalmente opacos o la adjudicación de una o varias viviendas a personas que no tenían necesidad de vivienda. El sistema de relación con el ciudadano es un sistema de atención multicanal que cuenta con puntos de atención presencial con cita previa en las tres provincias, página web transaccional en la que se están implantando procesos de administración electrónica y centro de atención de llamadas a través del cual el ciudadano puede realizar sus gestiones sin necesidad de desplazarse físicamente a centros administrativos.

Dos son los objetivos fundamentales del registro de solicitantes de vivienda protegida de Aragón. En primer lugar, se trata de conocer la demanda de vivienda protegida y su distribución en Aragón para hacer posible el diseño de políticas de vivienda protegida más realistas y adecuadas a las necesidades de los aragoneses. En segundo lugar, el registro es un instrumento básico para facilitar la intervención y control públicos del mercado de vivienda protegida y del cumplimiento de la normativa en la materia. En particular, el Registro es herramienta esencial para articular los procedimientos de acceso a la vivienda protegida a través de cualquier vía (promoción pública, promoción privada concertada o convenida, resto de promoción privada, autopromoción individual o en cooperativa o entidad análoga). Como resultado de todo ello la administración autonómica cuenta hoy con una base de datos de valor inestimable para el diseño e impulso de las políticas públicas de vivienda, una base en la que no sólo está recogida la demanda, sino también la oferta, los promotores o gestores, las promociones impulsadas y muchos otros datos, como la evolución de las titularidades de las viviendas protegidas existentes, datos objeto del máximo nivel de

protección desde la perspectiva de la normativa de protección de datos. Los actos de gestión del registro y adjudicación de viviendas protegidas son recurribles, por lo demás, ante la Comisión de Reclamaciones de Vivienda Protegida, cuyas decisiones agotan la vía administrativa (arts. 24 a 26 LMUVP y 63 a 69 RRSVP).

La administración pública es, obviamente, sujeto fundamental en relación con las viviendas protegidas y la aplicación de los planes de vivienda y suelo. En Aragón, corresponde a la administración autonómica, las entidades locales y sus respectivas entidades instrumentales, conjunta o separadamente, la programación pública de vivienda, que tiene por objeto ampliar y diversificar el parque público de vivienda, alcanzar las condiciones necesarias para que todos los ciudadanos puedan disfrutar una vivienda digna y adecuada tanto en el medio urbano como en el rural, especialmente aquellos que tengan dificultades para ello, contribuir a diversificar la oferta de viviendas corrigiendo los desequilibrios existentes en el mercado inmobiliario y ampliando la oferta de viviendas en alquiler y quebrar situaciones especulativas en coyunturas de gran demanda e insuficiente oferta de viviendas (arts. 2 y 1 LMUVP). Sentado tal protagonismo y desde la perspectiva de las concretas actuaciones protegidas, es a la administración autonómica a la que corresponde declararlas mediante el correspondiente acto administrativo de calificación definitiva (arts. 6 y 8 LMUVP y 4 y 17 PAV2009, entre otros preceptos concordantes). A este respecto, y en relación con el reconocimiento de las condiciones de acceso a las ayudas y financiación estatal, el protagonismo corresponde pues a la comunidad autónoma de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, sin perjuicio del peculiar modelo de gestión de la renta básica de emancipación (que ha suscitado, por cierto, conflicto competencial). En todo caso, declarada protegida la vivienda queda sometida a su específico régimen jurídico, de carácter estatutario y en que la función social de la propiedad debiera reconocerse como especialmente intensa. El uso y disposición de la vivienda protegida quedan legalmente configurados limitando la plenitud que alcanzan en relación con la vivienda libre en la forma expuesta en este trabajo.

A la administración autonómica corresponde, además, el control de todo el proceso de promoción y, en particular, de construcción de la vivienda protegida, supervisando el cumplimiento de las condiciones técnicas que permiten la calificación y ejecutando los programas de control de calidad establecidos. No son infrecuentes, por ello, reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la administración en relación con promociones privadas de vivienda protegida que, sin embargo, no suelen ser reconocidas ni administrativa ni judicialmente. Por esta razón, entre otras, en Aragón se ha regulado la inspección de vivienda (arts. 32 a 35 LMUVP), por un lado, y un completo régimen sancionador en relación con la vivienda protegida (arts. 41 a 60

LMUVP), por otro, a la vista de las importantes novedades y, en particular, de las profundas diferencias ordinamentales y sociales en las que se desenvolvía la vieja normativa estatal supletoria y las nuevas normas sobre vivienda protegida. Además, dada la necesidad de proteger en los supuestos más graves a los destinatarios de la vivienda protegida, se han implantado también procedimientos de protección y restauración de la legalidad que permiten a la administración adoptar las medidas necesarias para alcanzar tal fin (arts. 36 a 40 LMUVP).

A la administración ha correspondido históricamente también la condición de promotor, sea directamente a las propias administraciones territoriales, sea a través de sus múltiples entidades instrumentales. Hoy día, puede advertirse un reflujó de la promoción pública directa, insuficientemente financiada en el plan estatal, en favor de la promoción privada, impulsada también por las diferentes administraciones públicas a través de sociedades mercantiles públicas o, indirectamente, mediante la puesta en el mercado de suelo para la promoción de vivienda protegida. Es el caso, en Aragón, de la empresa de capital íntegramente público Suelo y Vivienda de Aragón, S. L. U., que desarrolla su actividad de promoción directa prioritariamente en el medio rural y actúa como gestora de suelo y promotora de suelo industrial y logístico en todo Aragón.

Igualmente esencial es el papel que corresponde a las entidades de crédito colaboradoras. La gestión de los planes, fundamentados en gran medida en la concesión de préstamos convenidos por las entidades que suscriben los correspondientes convenios con el Ministerio de Vivienda o, en programas autonómicos como el de vivienda garantizada, con la administración autonómica, pasa necesariamente por una adecuada coordinación de las Comunidades Autónomas, encargadas de calificar las actuaciones protegidas, el Ministerio de Vivienda, al que compete autorizar dentro de los objetivos pactados la concesión de préstamos convenidos, y las entidades de crédito, encargadas de evaluar los riesgos de la operación y otorgar los préstamos a promotores y adquirentes de viviendas protegidas. La restricción del crédito promotor o adquirente, como ocurre en la actualidad, puede acarrear graves riesgos y determinar el fracaso de los planes estatales y autonómicos de vivienda y graves quebrantos para el sector inmobiliario que en situaciones de crisis como la actual suele volcar su actividad en la vivienda protegida. No es de extrañar, por ello, que con ocasión de la firma de los convenios entre entidades de crédito y Ministerio de Vivienda suele suscitarse el debate acerca del alcance del juicio de solvencia y la valoración del riesgo que compete a las entidades de crédito, que desde la administración se trata de limitar o condicionar con escaso éxito hasta el momento. Es lógica la resistencia de las entidades de

crédito, por lo demás, dado que es ese juicio, la decisión sobre la asignación de riesgos, probablemente uno de los núcleos fundamentales del negocio crediticio. Las entidades de crédito colaboradoras, que lo son a los efectos de la normativa de subvenciones, pueden tener el estatus de preferentes en las condiciones fijadas en la convocatoria del proceso de selección que, a la postre, ponen de manifiesto una especial vinculación y voluntad financiadora de los planes de vivienda y suelo.

5. La calificación como vivienda protegida. calificación, financiación y cupos

La calificación es el acto administrativo través del cual se comprueba que un determinado inmueble cumple todas las condiciones que permiten someterlo a regímenes de protección pública. Concretamente, el régimen de protección desarrolla todos sus efectos con el acto de calificación definitiva, consistente en la comprobación de que la obra ejecutada se corresponde con lo acordado en la calificación provisional y cumple los requisitos previstos en la normativa que resulte de aplicación. El procedimiento de calificación continúa regulado en los artículos 16 a 20 del Real Decreto 3148/1978, de carácter supletorio y, por ello, desplazado ya total o parcialmente en la mayoría de las Comunidades autónomas (BLANCO BAREA, 2004: 67-109). En Aragón, son de aplicación los arts. 8 LMUVP, 4, 5 y 17 PAV2009, la Orden de 3 de junio de 2009, del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se regulan los procedimientos de tramitación de las medidas de financiación de actuaciones protegibles en materias de vivienda y suelo, del Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012, así como los procedimientos de tramitación de las medidas de los artículos 17 y 18 del Decreto-Ley 1/2009, de 14 de abril, por el que se aprueba el Plan especial de dinamización del sector de la vivienda y se autoriza la prestación de avales por el Gobierno de Aragón; y la Orden de 28 de mayo de 2009, del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se regulan los procedimientos de tramitación de las medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de edificios y viviendas, del Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012.

Paralelamente, en el marco de los convenios hoy previstos en el artículo 16 PEVR, corresponde a la administración autonómica el reconocimiento del derecho a obtener los préstamos convenidos y las ayudas financieras previstos en el plan una vez verificado el ajuste de la actuación de que se trate a las exigencias del mismo. La tramitación y resolución de los procedimientos de otorgamiento de las ayudas corresponderá al órgano competente de Comunidades y ciudades autónomas, que gestionarán además el abono de las subvenciones (artículo 13.2, párrafo segundo, PEVR). Son el propio

PAV2009 y las órdenes citadas que lo desarrollan los que regulan tales procedimientos de otorgamiento de las ayudas y, de acuerdo con el PEVR, los requisitos para ello.

El procedimiento de calificación se inicia a instancia del promotor. Hoy día resulta esencial un trámite previo a la tramitación del procedimiento de calificación a la vista de la solicitud. Dada la limitación de los recursos aportados por el Estado para los diferentes ejes y programas acordados con las Comunidades y ciudades autónomas, éstas han de verificar antes de tramitar la calificación que existe cupo disponible, es decir, que no se han alcanzado los objetivos disponibles conforme a los convenios suscritos con el Ministerio de Vivienda. La autorización de cupo comporta la reserva de la correspondiente financiación, lo que justifica que los planes autonómicos suelen establecer plazos para que el promotor, una vez obtenga la calificación, haga lo propio con la financiación precisa para impulsar la promoción (art. 17.1 *in fine* PAV2009). Hoy día, en un innegable contexto de retracción del crédito, la cuestión no deja de plantear ciertos problemas ocasionalmente insolubles en supuestos de falta de solvencia de quien pretende impulsar la promoción o autopromoción.

El promotor deberá presentar, junto a la correspondiente solicitud de calificación provisional, el proyecto básico de edificación (aunque varias Comunidades, como Aragón, exigen el de ejecución en una u otra fase, art. 3.3 Decreto 191/1998, según redacción dada por la disposición final primera del PAV2009) comprometiéndose a cumplir con las exigencias establecidas para las viviendas protegidas de que se trate. Deberá igualmente acompañar los documentos que acrediten la personalidad del solicitante y, en su caso, la representación que ostente; certificado expedido por el ayuntamiento en el que consigne la calificación urbanística de los terrenos o licencia municipal de obras si la tuviere, así como certificado de la dotación de servicios urbanísticos de que el terreno disponga y de los que sean exigibles por la reglamentación urbanística aplicable; certificado del registro de la propiedad de la titularidad del dominio de los terrenos y de la libertad de cargas o gravámenes que puedan representar un obstáculo económico, jurídico o técnico para el desarrollo del proyecto o, si el solicitante no fuere el propietario de los terrenos, promesa de venta otorgada a su favor o el título que les faculte para construir sobre los mismos; y compromiso de cesión de los terrenos que sean necesarios para la construcción de las edificaciones complementarias que fueran exigibles por el planeamiento urbanístico, si lo hubiere, y en su caso, por la legislación urbanística, entre otras exigencias (en lo que respecta a la calificación de viviendas protegidas art. 5 de la Orden de 3 de junio de 2009).

La calificación provisional es un acto de trámite que, no obstante, preconstituye gran parte de los contenidos definitivos que habrá de incluir la calificación definitiva, tales como

el régimen de la promoción, el número de viviendas y anejos, su superficie y los restantes elementos de la promoción, protegidos o libres o el precio máximo de venta o renta, entre otros. Aun cuando la normativa estatal supletoria establecía que el precio o renta sería el vigente en el momento de la calificación definitiva, en la actualidad los precios máximos de las viviendas protegidas de nueva construcción figurarán en la calificación provisional y no podrán modificarse, ni en ésta ni en la calificación definitiva, una vez obtenido por el promotor el préstamo convenido, con la conformidad del Ministerio de Vivienda, incluso si dicho préstamo no se hubiera formalizado (artículo 10.5 PEVR). Únicamente se exceptúan los supuestos de alteraciones de las superficies computables de las viviendas y anejos inicialmente tenidas en cuenta, siempre dentro de los límites computables, y aquéllos en que la vivienda no se vendiera ni arrendara en el plazo máximo que determinen las Comunidades y ciudades autónomas, que fijarán el precio total máximo hasta que se produzca la venta o arrendamiento [artículo 10.5.a) y b) PEVR].

Los promotores de viviendas protegidas están obligados a poner en conocimiento de la administración el comienzo y el final de las obras, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se produzcan los mismos, mediante certificación extendida al efecto por el arquitecto-director de las obras. Cuando se trate de promociones a ejecutar por fases se comunicará el comienzo y el final de las obras, en el mismo plazo, en cada una de ellas. En todo caso, ha de comunicarse el inicio de las obras previo a la calificación provisional, que requiere aportación del proyecto de ejecución y certificado registral sobre el dominio, sin que puedan iniciarse sin la aportación de dicha documentación ni, en el caso de cooperativas o entidades análogas la presentación de la documentación administrativa previa a la calificación provisional (art. 6 Orden de 3 de noviembre de 2009).

Una vez obtenida la calificación provisional, los promotores de viviendas protegidas dispondrán de un plazo de treinta meses a partir de la obtención de la calificación provisional para presentar la solicitud de calificación definitiva. Cuando se trate de promociones a ejecutar por fases, la primera de ellas gozará de dicho plazo, mientras que las demás fases dispondrán de un plazo de veinticuatro meses, desde la iniciación de cada una de ellas, para presentar la solicitud de calificación definitiva correspondiente.

La solicitud de calificación definitiva de viviendas protegidas deberá ir acompañada de la licencia municipal de obras; proyecto de ejecución final, visado por el colegio oficial de arquitectos y en que se recogerá con exactitud la totalidad de las obras realizadas; justificación de haberse practicado, en el registro de la propiedad, la inscripción de la escritura declarativa de la nueva obra comenzada; certificado del arquitecto-director, acreditando que las obras en edificación están terminadas, que las de urbanización y de

servicios están en condiciones de utilización, y que todas ellas están recogidas en el proyecto de ejecución final y cumplen con las normas de diseño y calidad establecidas para las viviendas protegidas; el que acredite que el edificio está asegurado del riesgo de incendio; los contratos de compraventa, en su caso, suscritos y visados por la administración, en los que expresamente se fije el precio de venta que en virtud del compromiso contraído corresponde a cada vivienda; y la relación de los adquirentes que hayan entregado cantidades a cuenta, junto con los justificantes de las cantidades entregadas y fecha de las entregas realizadas hasta la solicitud de la calificación definitiva así como de la autorización preceptiva para su percepción de acuerdo con lo establecido en el artículo 114 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio (artículo 17 Real Decreto 3148/1978, notablemente simplificado por el art. 7 Orden de 3 de noviembre de 2009).

Antes de la calificación definitiva la administración competente girará visita de inspección de las obras realizadas al objeto de comprobar el cumplimiento de la normativa aplicable a las viviendas protegidas, así como la adecuación entre el proyecto de ejecución final presentado y la obra realizada. Si se advierten deficiencias subsanables se comunicarán al promotor indicándole el plazo y las condiciones en que ha de realizar la subsanación, previa a la calificación definitiva. No se podrá conceder la calificación definitiva si las obras de urbanización y los servicios no están en condiciones de utilización (art. 7.4 Orden de 3 de noviembre de 2009).

La calificación definitiva de las viviendas protegidas se concederá mediante la expedición de una cédula por la administración competente, siempre que se cumplan los requisitos exigibles. La resolución se emitirá, conforme a la normativa estatal supletoria, en el plazo máximo de tres meses a partir de su presentación y, cuando la construcción se haya efectuado por fases, la calificación definitiva se otorgará, en su caso, independientemente para cada una de las fases (artículo 18 del Real Decreto 3148/1978).

Supuesto anómalo y extremadamente conflictivo es el de la denegación de la calificación definitiva. En tales casos, siempre que la denegación lo sea por causa imputable al promotor, podrán optar entre resolver el contrato, con devolución de las cantidades entregadas a cuenta debidamente actualizadas, o solicitar de la administración competente, en el plazo de tres meses desde la denegación de la calificación definitiva, la rehabilitación del expediente a su favor, siempre que medie contrato de compraventa o cantidades entregadas a cuenta, comprometiéndose, en su caso, a la terminación de las obras o a la subsanación de las deficiencias que impidieron la obtención de la calificación definitiva, dentro del plazo y con el presupuesto que a tal efecto les sea fijado por la misma administración. En este último supuesto el precio final de venta de la vivienda a abonar al promotor se deducirán las cantidades invertidas

por los adquirentes en las obras necesarias para la obtención de la calificación definitiva. En función de la opción el préstamo vencerá por la cuantía que corresponda y será de cargo exclusivo del promotor o será asumido mediante subrogación por los compradores que insten la rehabilitación (artículo 19 Real Decreto 3148/1978).

La calificación definitiva, una vez concedida, solo podrá ser modificada o anulada conforme a lo establecido para la revisión de actos en la normativa de régimen jurídico de las administraciones públicas o ejercitando, en su caso, los correspondientes recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Se exceptúan la realización de obras de modificación, mejora o reforma de las viviendas a que la calificación definitiva se refiera, en las condiciones establecidas en el artículo 118 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, en cuyo supuesto la modificación se llevará a cabo por resolución de la administración competente previa inspección. En cualquier caso, las resoluciones administrativas o jurisdiccionales, en virtud de las cuales se modifiquen extremos contenidos en la cédula de calificación definitiva, darán lugar a la rectificación de la misma mediante diligencia extendida en la propia cédula (artículo 20 Real Decreto 3148/1978).

POLÍTICAS PÚBLICAS Y SERVICIO PÚBLICO DE VIVIENDA Y ALOJAMIENTO EN CATALUÑA. ANTECEDENTES Y NUEVOS DESARROLLOS NORMATIVOS A PARTIR DE LA LEY 18/2007 DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN CATALUÑA, CON ESPECIAL ATENCIÓN AL SINHOGARISMO /

GUILLEM FERNÁNDEZ EVANGELISTA

Associació ProHabitatge · Universidad Autónoma de Barcelona · IGOP
Miembro del Grupo de Expertos en Derecho a la Vivienda de FEANTSA Europa

JULI PONCE SOLÉ

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Barcelona

1. Introducción

La Ley 18/2007 de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en Cataluña (LDVC) ha representado un avance conceptual y normativo de importantes consideraciones para el posible futuro desarrollo de un Servicio Público de Vivienda y Alojamiento¹ (SPVyA) catalán, pero para que éste sea efectivo habrá que ver el grado permanente de compromiso político y económico para la ejecución del deber jurídico de medios y de resultados de los poderes públicos que ello conlleva. Una ley tan importante, compleja y extensa como la LDVC necesitaría de un amplio análisis que por motivos de espacio, no es posible desarrollar aquí². En este sentido este artículo tiene por objetivo analizar una selección de los preceptos con un contenido socio- residencial más acentuado y ofrecer a su vez una panorámica del proceso normativo que ha desembocado en la LDVC

¹ La diferencia entre ambas expresiones, en nuestra tradición histórica no es inocente: se sigue identificando vivienda con propiedad y utilizar la expresión de alojamiento puede reforzar la idea de que existen diversas y plurales fórmulas para garantizar un espacio vital y urbano que permita la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad. Por ello empleamos ambas expresiones a lo largo del texto. También existe un razonamiento normativo y es la creación de la figura de los Alojamientos Protegidos en el Real Decreto 2066/2008 por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 que en Cataluña se ha traducido en los Alojamientos Colectivos Protegidos los cuales no son considerados una vivienda. Así los alojamientos ofrecen la oportunidad de crear nuevas soluciones para personas con necesidades residenciales y de acompañamiento social.

² Para ello pueden consultar la investigación plasmada en el libro de Juli Ponce y Domènech Sibina, *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con un análisis específico de la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, Marcial Pons, Madrid, 2008

y su impacto sobre las políticas públicas de vivienda. Por otro lado se propone como imprescindible la coordinación y planificación conjunta entre departamentos de vivienda y acción social como base para estructurar un SPVyA catalán.

2. La Historia cuenta

El futuro del derecho a la vivienda en nuestro país se está construyendo hoy, y a su vez, no puede ser entendido sin tener en cuenta nuestro pasado, porque *la historia cuenta* y debemos entenderla si no queremos repetirla³. Cuarenta años de dictadura, la configuración de un Estado del Bienestar de corto alcance, la instrumentalización de la vivienda como política económica y la limitada consciencia de la potencialidad jurídica del derecho a la vivienda, explican, en parte, que históricamente los poderes públicos se hayan plegado en retirada ante el mercado a la hora de elaborar la política de vivienda⁴ y se hayan producido abusos especulativos y corrupción⁵. Esta es nuestra *path dependency* residencial⁶. Por ello romper con el impulso de la tenencia en propiedad y superar la falta de dinamismo de las figuras, medidas y formas de intervención pública en materia de vivienda son las bases para pensar que *otras políticas de vivienda son posibles* y por tanto debemos activar procesos de “aprender haciendo” o *learning by doing*. Desde una perspectiva jurídica el Derecho puede y debe tener una función de permitir y acompañar el cambio social ya que si bien es verdad que una buena ley no garantiza buenas políticas públicas y una buena administración, de lo que no cabe duda es que una mala ley hace más difícil, sino imposible, las mismas, por no hablar de la adecuada garantía de los derechos e intereses, especialmente de los colectivos vulnerables. En este contexto en Cataluña se han empezado a enfocar nuevos desarrollos normativos sobre derecho a la vivienda como en los artículos 26 y 47 del Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2006 y la LDVC que lleva ya el nombre de “ley del derecho a la vivienda” como muestra de un cambio de enfoque que ha permitido pasar de una política de vivienda tradicionalmente basada en la construcción de vivienda protegida a una incipiente política social de vivienda.

La evolución del sector de la vivienda a inicios del Siglo XXI en Cataluña creó un contexto político, económico y social que exigía la revisión de la Ley 24/1991, de 29

³ Enric Tello Aragay, *La Historia Cuenta. Del crecimiento económico al desarrollo humano sostenible*, El Viejo Topo, Fundació Nous Horitzons, Barcelona, 2005 pag. 22

⁴ Josep Castanyer Garcia, <<La vivienda. Un largo camino por recorrer>>, *Documentación Social*, nº138, 2005, pags. 101 - 117

⁵ UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari : addendum : mission to Spain, 7 February 2008, A/HRC/7/16/Add.2

⁶ Literalmente, dependencia del camino. Es decir, vinculación del presente a la trayectoria seguida en el pasado. En el ámbito de la vivienda ver, por ejemplo BENGTTSSON, B., “Path Dependence in Housing. Introducing a Perspective”, (<http://www.soc.cas.cz/download/773/plenary1-Bengtsson.pdf>)

de noviembre, de la vivienda⁷ que había quedado desfasada debido a la espiral inflacionista de precios⁸ y producción⁹ que existía desde 1998, la caída de la producción de viviendas de protección oficial¹⁰, así como por la proliferación de prácticas abusivas en el ámbito privado¹¹, que en su conjunto, convirtió la problemática de la vivienda en una amenaza también para las clases medias. Además, la evolución a la baja del tipo de interés situó más bajos los tipos medio del mercado libre que el del mercado protegido cosa que inhabilitó gran parte del Plan de vivienda 2002 – 2005. Pero el año 2004 en medio del debate artificial entre “convencidos” y “negacionistas” de la burbuja inmobiliaria¹² la emergencia del problema de la vivienda como una prioridad política se tradujo después de elecciones estatales y autonómicas en la creación del Ministerio de la Vivienda y del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda respectivamente, reabriendo así heridas sobre las competencias en la materia entre Estado y CCAA, pero con el consenso de que la situación requería de una mayor intervención pública en el sector de la vivienda. Así tanto desde el Gobierno central como desde la Generalidad se contemplaba reanimar la promoción de viviendas de protección oficial y dinamizar el sector del alquiler como tareas principales.

En este sentido podemos decir que las bases de la LDVC empiezan a sentarse en los decretos 454/2004 del Plan por el Derecho a la Vivienda 2004 – 2007, el Decreto 455/2004 regulador del Plan de Rehabilitación de Viviendas de Cataluña y en la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local¹³. El Decreto 454/2004 introducía como novedades medidas para dinamizar el mercado del alquiler mediante el capítulo 6 (art. 30 – 35) dedicado a la prevención de la exclusión de social residencial basado en las ayudas para el pago del alquiler conocido como “Alquiler Justo” y la creación de la Red de Mediación para el Alquiler Social (art.36 - 41) que ampliaba a otros colectivos la experiencia positiva de

⁷ BOE. Boletín Oficial del Estado, 18 de Febrero 1992 (núm. 42)

⁸ El sector experimentó en Cataluña un incremento de precios medios de la vivienda de un 245% entre los años 1997 i 2006, frente al 30% de los salarios medios catalanes en el mismo periodo. Fuente: Pacto Nacional por la Vivienda 2007-2016

⁹ El crecimiento acumulado de la producción del sector en términos reales en Cataluña fue del 40,3% entre los años 1998 i 2004, casi el doble de lo experimentado por el PIB catalán en el mismo periodo que fue del 24,5%. Dentro del sector de la construcción, el crecimiento acumulado de la edificación residencial era del 65,4%. Fuente: Informe del Sector de la Vivienda. Secretaria Habitatge. 2004

¹⁰ En Cataluña el número absoluto de viviendas protegidas y su cuota dentro de la oferta global de viviendas cayó un 22,8% i un 53,5% respectivamente entre 1997 i 2004 Fuente: Informe del Sector de la Vivienda. Secretaria Habitatge. 2004

¹¹ El número de quejas recibidas por el Síndic de Greuges de Cataluña aumento entre 2005 y 2006 como recoge el informe “Derecho a la Vivienda: Obstáculos y Límites” y el 40% de las quejas que recibía la Organización de Consumidores de Cataluña en el 2007 estaban relacionadas con la vivienda.

¹² José García Montalvo, *De la quimera inmobiliaria al colapso financiero*. Antoni Bosch. Barcelona, 2008

¹³ BOE. Boletín Oficial del Estado, 16 de Febrero 2005 (núm. 040)

las Bolsas Jóvenes de Vivienda de alquiler coordinadas e impulsadas por la Secretaria General de Juventud de la Generalidad desde el año 1999, con la intención de intermediar entre propietarios e inquilinos, ofrecer garantías y reducir los costes de acceso a la vivienda de alquiler, fomentando así este sector. También destacaba la creación de un programa específico de cesión de viviendas desocupadas (art. 42 – 46) inspirado en el programa vasco para movilizar la vivienda vacía Bizigune¹⁴. Además, el decreto contemplaba las medidas de refuerzo y fomento de diversas figuras de vivienda protegida y la recuperación de la vivienda de precio concertado, entre la VPO de régimen general y el mercado libre y se introducía el concepto del Registro de Solicitantes de Viviendas de Protección Oficial (art. 25.5, 37.2, 41.2, 45 y disposición adicional cuarta) vigente en otras comunidades desde hacía algunos años¹⁵, comprometiéndose la Generalidad a realizar las gestiones oportunas para ponerlo en marcha (pero que no entró en funcionamiento hasta mayo del 2009, Decreto 106/2009 del RSVPOC), como instrumento para visualizar la demanda real de vivienda social y garantizar la transparencia de los procesos de adjudicación. La diferencia de este registro catalán con otros autonómicos es que está compuesto por los registros de los ayuntamientos que puedan y quieran crear uno propio (como ha sido el caso de los municipios de Barcelona, Sabadell, Badalona y Mollet del Vallés) y por el registro de la Generalidad que ha creado un fichero informático común para poder agrupar toda la información de Cataluña.

El Decreto 455/2004 sobre rehabilitación destacó por incluir como requisito previo a la obtención de cualquier ayuda a la rehabilitación, la obligatoriedad de realizar un dictamen técnico de los edificios (conocido como TEDI) y así generar una base de datos para conocer el estado del parque de viviendas catalán. A su vez la Ley 10/2004 de modificación de la Ley 2/2002 de urbanismo permitía aumentar en un 10% las reservas mínimas para viviendas de protección oficial que eran un 20% (art.57.3 Ley 2/2002)¹⁶.

Posteriormente el Gobierno central publicó el Plan de Vivienda (Real Decreto 801/2005, de 1 de julio), que obligó al gobierno catalán a modificar el plan de vivienda mediante el Decreto 244/2005, de 8 de noviembre, de actualización del Plan por el

¹⁴ Javier Burón Cuadrado, <<Una política de vivienda alternativa>>, *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, nº155, págs. 9-40

¹⁵ véase registros del País Vasco de 1997, de Asturias del 2003 o de Aragón del 2004

¹⁶ Hay que tener en cuenta que después de la modificación realizada por el Decreto Ley 1/2007 de medidas urgentes en materia urbanística en Cataluña, para adaptarse a la Ley del Suelo estatal RD 2/2008, queda en un 30% el estándar genérico establecido para los Planes de Ordenación Urbanística Municipales (de los cuales un 20% se debe destinar a viviendas con protección oficial de régimen general y un 10% a viviendas con protección oficial de precio concertado, de acuerdo con la Disposición Adicional 5ª de la LDVC 2007), que aumenta hasta el 40% (con un 10% destinado a otras medidas de estímulo de la vivienda asequible) en el caso de municipios de más de 10.000 habitantes y capitales de comarca. En el caso de las Áreas Residenciales Estratégicas el estándar de reserva de suelo para viviendas protegidas llega hasta el 50%. Estas áreas son (de acuerdo con la Disposición 21ª del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo) promovidas por la Administración de la Generalidad con la intención de resolver el déficit de suelo de uso residencial para hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a una vivienda adecuada. Hay que decir que estas áreas son también una respuesta a la situación de paro inmobiliario intentando reactivar el sector de la construcción.

derecho a la vivienda 2004 – 2007 para adecuarse a las líneas de financiación y a su vez, redefinir los parámetros de algunos de los programas establecidos en el decreto 454/2004, ya que, por su novedad, se detectaron algunos problemas de gestión y adaptación a las necesidades de demanda de ese momento. Por ejemplo el Decreto 244/2005 adaptó las ayudas para el pago del alquiler a las condiciones del Plan Estatal y amplió los beneficiarios a unidades de convivencia de máximo 2 veces el IPREM a máximo 2,5 veces el IPREM, los ingresos máximos para alquilar un piso de la Red de Mediación para el Alquiler Social pasaron de 2,7 veces el IPREM a 5,5 veces el IPREM y el programa de cesión de vivienda desocupada eliminó el requisito de que la vivienda no hubiera sido ocupada o alquilada durante los doce meses anteriores a la solicitud en el programa. Pero probablemente lo más novedoso del decreto fue la creación de la Red de Viviendas de Inclusión (art. 52 – 55) dirigida a fomentar e incrementar la oferta de viviendas para atender a personas que requieren de una atención especial y dar apoyo a las entidades sociales sin ánimo de lucro que gestionan viviendas tuteladas para colectivos en riesgo de exclusión o excluidos: personas sin techo, inmigrantes sin permiso de residencia o trabajo, mujeres afectadas por la violencia doméstica que han dejado su entorno sociofamiliar habitual, arrendatarios desahuciados mediante prácticas abusivas, personas con drogodependencias, personas con trastorno mental, personas receptoras de prestaciones muy bajas y otras situaciones análogas. Esta red fue fruto de las reflexiones y observaciones que realizaron las entidades sociales, las cuales se estaban quedando fuera del decreto de vivienda, ya que la Red de Mediación por el Alquiler Social no era tan "social" como para atender las necesidades residenciales de personas que requieren una tutela y acompañamiento social, pues se orientaba a personas que, como mínimo, tenían una cierta capacidad económica para alquilar una vivienda en el mercado privado de alquiler.

Estas normativas dejaron entrever los principios metodológicos que han sido una constante en estos últimos años en materia de vivienda y que se incorporaron de forma transversal tanto en la Ley del derecho a la vivienda como en los siguientes decretos reguladores de los planes de vivienda catalanes. Carme Trilla, ex-Secretaria de Vivienda, los resumía en seis puntos: La necesidad de acuerdo en el diagnóstico de los problemas a resolver, el consenso (lo más amplio posible) en las soluciones formuladas, la definición de nuevas reglas del juego adelantadas, pero acotando su impacto intervencionista, la coordinación y coherencia con la legislación urbanística y la planificación territorial, el incremento del protagonismo del mundo local y nuevo reparto competencial de los distintos niveles de la Administración Pública y la voluntad de abordar las problemáticas de la vivienda desde una visión omnicompreensiva.¹⁷

¹⁷ Carme Trilla i Bellart, <<La ley del derecho a la vivienda: Aspectos más destacados>>, *Revista catalana de dret públic*, nº 38, 2009, págs. 97 - 118

3. El nacimiento de la Ley del derecho a la vivienda

En octubre del 2005 se presentó el Anteproyecto de la Ley del derecho a la vivienda y en abril del 2006 se formalizó el Proyecto de ley para ser debatido en el parlamento catalán, donde se inició una larga y acalorada tramitación hasta el punto de que la sesión del 30 de octubre del 2007, la Mesa del Parlamento de Cataluña tramitó la solicitud de los diputados de Convergència i Unió y el Partido Popular Catalán para que el Consejo Consultivo emitiera un dictamen sobre el Proyecto de ley. Finalmente, el Consejo Consultivo, en su Dictamen número 282 de 29 de noviembre de 2007, consideraba que todos los artículos eran constitucionales y solo el artículo 42.6 que hacía referencia a la posibilidad de expropiar las viviendas vacías situadas en los ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada que especificara el Plan Territorial Sectorial, podía ser considerado inconstitucional, ya que, aunque se suavizaron los supuestos de la intervención de la administración pública y se substituyó el concepto inicial de “expropiación” por el de “expropiación temporal del usufructo de la vivienda para alquilarlo a terceros”, su formulación podía vulnerar el principio de igualdad de los propietarios dejando en manos de los ayuntamientos los criterios para seleccionar las viviendas vacías objeto de expropiación¹⁸. Probablemente, habrá que ver el desarrollo normativo de este precepto para comprobar su eficacia en la realidad, pero hasta cierto punto es curioso observar como el debate sobre la Ley del derecho a la vivienda giró principalmente entorno al famoso art. 42.6, a los 90 años de duración de la calificación de las viviendas protegidas, a la obligación de reservas para vivienda protegida y a la obligación de adjudicar las viviendas protegidas mediante fórmulas de control público como el Registro de Solicitantes, pero en ningún momento, se pidió dictamen ni se cuestionó, el artículo 4.1 LDVC que reconoce la necesidad de articular un servicio “de interés general” de vivienda asequible entendiendo éste como: *el conjunto de actividades vinculadas con la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como un servicio de interés general para asegurar una vivienda digna y adecuada para todos los ciudadanos*. Este hecho preocupa especialmente ya que podría ser que en vez de aplicar necesarios procesos de *learning by doing* como hemos determinado anteriormente, algunos partidos políticos continúen con la visión de la vivienda como una actividad propia del mercado, esencialmente privada, donde los poderes públicos han intervenido

¹⁸ La redacción final en la Ley 18/2007 quedó así: “Una vez se hayan puesto a disposición de los propietarios todas las medidas de fomento que establecen los apartados anteriores, en los ámbitos declarados como ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada, la Administración puede declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad y acordar el alquiler forzoso de la vivienda. La declaración del incumplimiento debe realizarse mediante un expediente contradictorio, de acuerdo con establecido por la normativa de procedimiento administrativo, en el cual deben detallarse las vías de fomento específicas que se hayan puesto a disposición de la propiedad para facilitar el alquiler de la vivienda. En el acuerdo de declaración debe advertirse asimismo que, una vez transcurridos dos años desde la notificación de la declaración, si no se ha corregido la situación de desocupación, por causa imputable a la propiedad, la Administración puede expropiar temporalmente el usufructo de la vivienda, por un periodo no superior a cinco años, para alquilarla a terceros” (Art. 42.6, LDVC)

históricamente sobretodo para ejercer la actividad administrativa de policía y fomento y solo marginalmente de servicio público propiamente dicho. Paralelamente, durante la tortuosa tramitación de la LDVC se aprobaron dos textos de gran trascendencia: el Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2006 y el Pacto Nacional por la Vivienda 2007 – 2016. El primero de gran importancia jurídica y política y el segundo de gran importancia política para desarrollar una norma jurídica como la LDVC.

3.1 El Estatuto de Autonomía de Cataluña y el derecho a la vivienda

El 18 de junio del 2006 la ciudadanía catalana refrendó el texto que substituye el Estatuto de 1979. Gerardo Ruiz-Rico realiza un interesante análisis sobre la vivienda como derecho social y la materia competencial en los nuevos Estatutos de Autonomía y señala que se ha sido más valiente para incluir los derechos sociales en los textos estatutarios que en tiempos de la creación del Estado de las Autonomías, pero de nuevo el principal problema que arrastran estas cláusulas sociales estatutarias será la dificultad para otorgarles una —cuanto menos relativa— virtualidad jurídica que permita hacerlas exigibles ante los poderes públicos¹⁹. En el caso catalán destaca la capacidad del artículo 26 de EAC para fusionar en una sola disposición el derecho subjetivo a la vivienda con un principio rector que impone una obligación procesal dirigida al legislador autonómico, con la cual se pretende evitar una omisión normativa incompatible con la garantía de un ejercicio personalizado de aquel derecho: *Las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine* (art. 26 EAC). Nótese también que desde una vertiente subjetiva no hace referencia a “todos los catalanes”, sino a aquellas *personas que no disponen de los recursos suficientes* zanjando la discusión sobre la titularidad por los extranjeros del derecho a la vivienda en base a la residencia legal o no y centrándose en las personas con problemas socioeconómicos que dificultan su acceso a una vivienda²⁰. Pero además en el EAC se especifica la obligación del legislador de adoptar las medidas precisas para respetar, proteger, garantizar y promover el disfrute del derecho a la vivienda de los jóvenes y los colectivos necesitados. Así en su título I (De los derechos, deberes y principios rectores) el EAC contempla también la

¹⁹ Gerardo Ruiz-Rico, <<La vivienda como derecho social y materia competencial en los nuevos estatutos de autonomía>>, en Juli Ponce, Doménech Sibina, Dret a l'habitatge i servei públic d'allotjament català?: el desplegament de la Llei del dret a l'habitatge de Catalunya i els problemes de constitucionalitat de determinades actuacions estatals. IEA, Barcelona, 2009 pags. 45- 83

²⁰ Nótese ahora el art. 13 de la Ley Orgánica 4/2000, tras su última modificación de 2009 (Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.) que señala lo siguiente: Artículo 13. Derechos en materia de vivienda. Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las Leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles

vivienda desde la perspectiva de principio rector (art. 47 EAC) *Los poderes públicos deben facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados y en el artículo 40.4 EAC Los poderes públicos deben promover políticas públicas que favorezcan la emancipación de los jóvenes, facilitándoles el acceso al mundo laboral y a la vivienda para que puedan desarrollar su propio proyecto de vida y participar en igualdad de derechos y deberes en la vida social y cultural.* Así pues la Generalidad deberá regular los procedimientos y prever los mecanismos de financiación imprescindibles para que esos colectivos necesitados puedan tener garantizado el acceso a la vivienda en alguna de sus modalidades²¹.

3.2 El Pacto Nacional por la Vivienda 2007 - 2016

El 8 de octubre del 2007 se firmó el Pacto Nacional por la Vivienda 2007 – 2016 como resultado de un largo período de dialogo entre administraciones públicas y representantes de la sociedad civil catalana²². El pacto, de carácter político – social, quería ofrecer mayor estabilidad al sector y mayores garantías al desarrollo de la LDVC que aún no había nacido, por ello su horizonte temporal superaba los trienios típicos de los planes de vivienda. El Pacto está formado por 5 grandes retos, 17 objetivos, 43 acciones y 180 medidas. Aunque se abarquen aspectos de promoción de viviendas y rehabilitación, la argumentación del Pacto está redactado desde un agudo prisma social como demuestran los cinco grandes retos: Mejorar el acceso a la vivienda, especialmente a los jóvenes, mediante la provisión de un volumen suficiente de vivienda accesible y de ayudas al pago del alojamiento; Mejorar las condiciones del parque de vivienda, mediante el fomento del mantenimiento y la rehabilitación de los edificios; Mejorar el alojamiento de las personas mayores y las personas con diversidad funcional, mediante medidas de accesibilidad y apoyo económico; Prevenir la exclusión social residencial, mediante un sistema universal de ayudas personales al pago de la vivienda y la dotación suficiente de viviendas de inclusión y Garantizar una vivienda digna y adecuada para los hogares mal alojados, mediante la erradicación del fenómeno de los sin techo, la sobreocupación de las viviendas y la infravivienda.

El Pacto Nacional por la Vivienda realiza un esfuerzo cuantificador considerable, al intentar determinar anualmente la evolución de las necesidades, actuaciones y su cuantificación económica. Incluye también cuatro anexos entre los cuales tiene interés el Anexo IV donde se ofrece una presentación de los municipios en función de las necesidades de vivienda social y del número de viviendas que deberían proveer anualmente para

²¹ Gerardo Ruiz-Rico, *op. cit.*

²² Dicho Pacto fue suscrito por representantes de la Generalidad de Cataluña, de las administraciones locales e instituciones locales, de los operadores económicos en el ámbito inmobiliario (agentes sectoriales y agentes profesionales), de los sindicatos, de los grupos parlamentarios de PSC, ERC, ICV-Euia y el Grupo Mixto y de algunas de las organizaciones sociales y ciudadanas.

cumplir progresivamente el precepto de la solidaridad urbana (art 73 y ss LDVC) que implica la obligación para los municipios de más de 5.000 habitantes de disponer de un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales²³ del 15% respecto al total de las viviendas principales existentes en un plazo de 20 años. El Anexo IV cifra el déficit de viviendas de parque social, a obtener en los próximos 20 años, en 271.105 viviendas, es decir 13.555 viviendas/año. El antecedente directo de este "objetivo" de solidaridad urbana es la francesa *Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains n° 2000 - 1208* que en su artículo 55 establece la obligación que en 20 años la cifra de viviendas sociales sea de un 20% de la viviendas principales. Probablemente, las diferencias más destacables entre la norma catalana y la francesa son el contexto metropolitano (inexistente en la primera) y que en el caso francés se establece un sistema de penalizaciones en caso de incumplimiento y en el catalán la ley se remite a un futuro decreto a desarrollar.

4. La Ley 18/2007 del derecho a la vivienda y sus instrumentos

Después de casi cuatro años de debates y negociaciones la LDVC empezó a andar. El artículo 1 de la LDVC enuncia que su objeto es regular *el derecho a la vivienda, entendido como el derecho de toda persona a acceder a una vivienda digna que sea adecuada, en las distintas etapas de la vida de cada cual, a la situación familiar, económica y social y a la capacidad funcional y una de las finalidades de la ley es precisamente hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, establecido por la Constitución y el Estatuto, y el resto de derechos constitucionales conexos* (art 2.a LDVC) lo que implica que deberán conectarse sistemáticamente los artículos 47 de la Constitución Española (CE), los art. 26 y 47 del EAC y el conjunto de la LDVC con otros preceptos constitucionales y estatutarios²⁴. Para garantizar esta conexión la LDVC es pionera en la introducción de la acción pública en el campo de la vivienda (art.6 LDVC) que permite recurrir judicialmente la mala administración que pueda detectarse²⁵. De este modo la

²³ Art. 74 LDVC "todas las acogidas a cualquiera de las modalidades de protección establecidas por la presente ley o por los planes y programas de vivienda, los cuales pueden incluir, además de las viviendas con protección oficial de compra o alquiler o de otras formas de cesión de uso, las viviendas de titularidad pública, las viviendas dotacionales públicas, los alojamientos de acogida de inmigrantes, las viviendas cedidas a la Administración pública, las viviendas de inserción, las viviendas de copropiedad, las viviendas privadas de alquiler administradas por redes de mediación social, las viviendas privadas de alquiler de prórroga forzosa, las viviendas cedidas en régimen de masovería urbana, las viviendas de empresas destinadas a sus trabajadores y las demás viviendas promovidas por operadores públicos, de precio intermedio entre la vivienda con protección oficial y la vivienda del mercado libre pero que no se rigen por las reglas del mercado libre"

²⁴ como el derecho a la dignidad y libre desarrollo de las personas (art. 10 CE, art 15, 40, 42 EAC), el derecho a un medio ambiente (art 45 CE, art. 46 EAC), a la educación (art.27 CE, art 27, 35, 44 EAC), salud (art. 43 CE, art. 23 EAC) o a los servicios sociales (art. 41 CE, 24 EAC).

²⁵ Art. 6 LDVC "todos los ciudadanos, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contencioso-administrativa el cumplimiento de la legislación en materia de vivienda y de las disposiciones y medidas establecidas por el planeamiento urbanístico referidas a la vivienda." Este precepto basado en los art. 125 CE, 19 LOPJ y 19.1.h y 74 de la LJCA se contempla en la legislación urbanística desde la Ley del suelo de 1956 en su artículo 223 y en Cataluña la recoge actualmente el art. 12 del Decreto 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, pero no existía ninguna referencia estatal o autonómica de la aplicación de la acción pública en materia de vivienda.

LDVC incorpora en estos preceptos una obligación de medios de los poderes públicos que depende de leyes y reglamentos para el desarrollo de obligaciones de resultado. El incumplimiento de esas obligaciones podría dar lugar a la activación del mecanismo de control de estatutividad previsto en el artículo 38 EAC sobre tutela por el Consejo de Garantías Estatutarias, de acuerdo con las funciones establecidas por el artículo 76.2.b y c (EAC), ya que los actos que vulneren estos derechos serán objeto de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes.

Una piedra angular en toda la LDVC es la delimitación de la función social de la propiedad, basada en el artículo 33.2 CE que considera que la función social de la propiedad “*delimitará su contenido de acuerdo con las leyes*” que la desarrollen. En el caso de la LDVC el art. 5 más que una definición de lo que es la función social de la propiedad, define lo que no es: *Existe incumplimiento de la función social de la propiedad* cuando los propietarios incumplan el deber de conservación y rehabilitación de la vivienda, cuando la vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada, en las condiciones establecidas por el famoso artículo 42.6, cuando la vivienda esté sobreocupada y cuando no se destine, si es una vivienda con protección oficial, a residencia habitual y permanente de los propietarios. Es decir la función social de la propiedad implica la imposición de deberes en orden a una gestión socialmente útil²⁶ y en el caso catalán las administraciones competentes en materia de vivienda deberán arbitrar las vías positivas de fomento²⁷ y concertación y establecer también otras medidas, incluidas las de carácter fiscal (aunque estas no se han desarrollado), que propicien el cumplimiento de dicha función social y penalicen su incumplimiento.

Pero sin duda considerar la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como un servicio de interés general (art. 4 LDVC) representa un giro conceptual en la forma de entender la política de vivienda ya que con ello el sector público se compromete a adoptar medidas dirigidas a la creación de un parque de viviendas asequible ya sea generándolo ella misma o en colaboración con la iniciativa privada o sin ánimo de lucro. Pero ¿qué consecuencias concretas cabe derivar de la declaración contenida en el art 4.1 LDVC? La declaración como servicio de interés general, siguiendo la terminología propia de la Unión Europea, de las políticas públicas de vivienda significa una auténtica *publicación*, es decir una declaración legal formal de la consideración de la actividad pública en materia de vivienda asequible como un auténtico servicio

²⁶ Martín Bassols Coma, <<Estudio introductorio: La Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en Cataluña>>, en Juli Ponce y Doménech Sibina, 2008, pags. 21 – 49, *op. cit.*

²⁷ Como el programa de Ayudas a propietarios de viviendas desocupadas que las pongan en alquiler de un máximo de 6.000 euros a través de los programas públicos de alquiler. (Art 83.2 Decreto 13/2010)

público, aunque, evidentemente, sin monopolio público, que se situaría a caballo entre un servicio económico o territorial y social o personal, que incorporaría tanto prestaciones dinerarias (ayudas a promotores, adquirentes y arrendatarios) como de servicios (albergues, centros de acogida, alojamientos protegidos, viviendas de inserción o viviendas sometidas a algún tipo de régimen de protección pública). Por lo tanto permite aproximar este sector al sanitario o al educativo, permite encuadrar la actividad privada en el ámbito de la vivienda asequible, permite la aplicación del art. 30 EAC que contiene el derecho de acceso a los servicios públicos y a una buena administración al ámbito de la vivienda y en general, permite apostar por la creación de un parque de vivienda asequible que permita atender las necesidades residenciales de la población que necesita alojamiento. Para la materialización de este servicio público de vivienda es necesario observar las orientaciones del desarrollo normativo derivado de la LDVC. Desde su aprobación han entrado en vigor 14 decretos²⁸ que han empezado a desarrollarse y han quedado pendientes la aprobación de 2 decretos más²⁹ en el año 2010. De estos decretos pendientes destacamos la importancia del Proyecto de Decreto de aprobación del Plan Territorial Sectorial de Vivienda (PTSV) y creación del Fondo de Solidaridad Urbana ya que será el marco para la aplicación en todo el territorio catalán de las políticas de vivienda en los próximos diez años y del que en el momento de escribir estas líneas está siendo estudiado por una comisión jurídica. También recientemente el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas ha aprobado el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (ACUERDO GOV/77/2010, de 20 de abril) que determina las actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y su ámbito de influencia (donde vive más del 50% de la población catalana) y que contempla numerosas referencias a la cohesión social, la segregación espacial y la vivienda de protección oficial ya que pretende *facilitar una política de vivienda eficaz y urbanísticamente integrada* (art. 1.4.7) mediante la *creación de vivienda de protección oficial para avanzar hacia un territorio socialmente más cohesionado que evite la segregación espacial de los colectivos económicamente más débiles* (art 3.26). Hay que

²⁸ Decreto 54/2008 por el que se establece un régimen de coberturas de cobro de las rentas arrendatarias de los contratos de alquiler de viviendas (Avalloguer), Decreto 152/2008 por el que se regulan la vivienda concertada y la vivienda de alquiler con opción a compra y se adoptan otras medidas en materia de vivienda, Decreto 235/2008 de tercera modificación del Plan de rehabilitación, Decreto 50/2009 por el que se modifica el Plan por el derecho a la vivienda 2004 – 2007, Decreto 55/2009 sobre las condiciones de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad, Decreto 80/2009 por el que se establece el régimen jurídico de las viviendas destinadas a hacer efectivo el derecho de realojo y se modifica el reglamento de la Ley de urbanismo en referencia al derecho de realojo, Decreto 106/2009 por el que se regula el Registro de Solicitantes de VPO de Cataluña y los procesos de adjudicación, Decreto 102/2009 por el que se modifican los Estatutos del Consorcio de la Vivienda de Barcelona, Decreto 13/2010 del Plan por el derecho a la vivienda 2009 – 2012, Decreto 14/2010 por el que se regulan los requisitos para ejercer la actividad de agente inmobiliario y se crea el Registro de Agentes Inmobiliarios de Cataluña, el Decreto 41/2010 por el que se crea el Consejo de la Calidad, la Sostenibilidad y la Innovación de la vivienda, el Decreto 157/2010 de reestructuración de la Secretaría de Vivienda, creación del Observatorio del Habitat y la Segregación Urbana y aprobación de los Estatutos de la Agencia de la Vivienda de Cataluña, el Decreto 164/2010 de regulación de las viviendas de uso turístico, el Decreto 187/2010 sobre las inspecciones técnicas de los edificios de viviendas.

²⁹ Proyecto de Decreto sobre la tramitación y aprobación de los documentos del Código Técnico de la Edificación, Proyecto de Decreto de aprobación del Plan Territorial Sectorial de Vivienda y de la Solidaridad Urbana

señalar que el PTSV regulado en el art.12 LDVC no determina crecimientos urbanísticos ni volúmenes absolutos de necesidades de techo residencial, sino que analiza la distribución en el territorio de las problemáticas sociales de vivienda y de las derivadas del estado de conservación del parque existente y del estado de uso. En esta dirección el art. 12.2 LDVC define que el PTSV debe contener una estimación de necesidades, déficits y desequilibrios en materia de vivienda y debe incluir por ejemplo el análisis de datos demográficos básicos relacionados con la vivienda especialmente con los colectivos vulnerables que incluyen entre otros a los *sin hogar* (art.12.2.f LDVC).

4.1 La Ley del derecho a la vivienda y el Sinhogarismo en Cataluña

En el marco del PTSV el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalidad realizó un estudio sobre la exclusión residencial que se presentó el 4 de mayo del 2010 en donde se concluía que en Cataluña el sinhogarismo afectaba a 36.808 personas. En este sentido uno de los aspectos jurídicamente trascendentales en la Ley del derecho a la Vivienda es la definición legal de "*sin hogar*" y sus consecuencias. A nivel europeo, estatal y autonómico no existe un consenso conceptual sobre el término y de esto se deriva la falta de consenso en el campo de cuantificación científica y la falta de consenso político en las medidas necesarias para su resolución. Esta situación llevó a FEANTSA³⁰ a realizar una propuesta conceptual amplia que asuma la complejidad de la situación. Para ello se han basado en una conceptualización del término hogar (*home*) que se constituye a raíz de tres ámbitos y la ausencia de alguno de ellos puede precipitar una situación de «*sin hogar*». Así pues disponer de un hogar puede entenderse como tener un espacio o una vivienda adecuada para vivir (ámbito físico); poder salvaguardar la intimidad y disfrutar de las relaciones (ámbito social) y tener el derecho legal de ocupar dicha vivienda (ámbito legal). La alteración en alguna de estas áreas puede iniciar un proceso de *sinhogarismo*. Este enfoque da paso a lo que se conoce como la Tipología Europea del Sinhogarismo y la Exclusión Residencial (ETHOS) que permite establecer cuatro categorías (no jerárquicas) para indicar la ausencia de hogar: Sin techo, Sin vivienda, Vivienda Insegura y Vivienda Inadecuada³¹. En consecuencia el sinhogarismo es un proceso, no una característica de grupo ni tampoco una condición estática. El sinhogarismo puede ser descrito como un *continuum* de situaciones de exclusión de una vivienda adecuada³². Definido así el concepto de persona sin hogar se convierte en una problemática que recoge situaciones residenciales que sufren diferentes tipos de

³⁰ Federación Europea de Entidades que trabajan con las personas sin hogar. (www.feantsa.org)

³¹ Rooflessness (vivir en un espacio público, a la intemperie), Houselessness (vivir en un albergue para gente sin hogar de modo temporal, o en un refugio para mujeres, o en alojamientos para solicitantes de asilo e inmigrantes o en instituciones de internamiento), Insecure Housing (estar bajo amenaza de desahucio o violencia machista), Inadequate Housing (Viviendas sobreocupadas, sin cédula de habitabilidad o vivir en estructuras temporales).

³² Bill Edgar & Henk Meert, *Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe*, European Observatory on Homelessness, FEANTSA, Bruselas, 2005

hogares vulnerables más allá del hecho de dormir al raso. El estudio anteriormente citado utiliza la metodología ETHOS y determina que de las 36.808 personas, 3.409 se encuentran en situación de sin techo, 5.526 sin vivienda, 15.436 en vivienda insegura y 12.435 en vivienda inadecuada. Esto es unas 10.000 personas más de las que recogía el Pacto Nacional por la Vivienda el año 2007: (6.000 personas sin techo, 10.000 casos de sobreocupación y 10.000 de infravivienda). Valorando positivamente el hecho de realizar un estudio de estas características desde un departamento de vivienda y sin entrar a cuestionar estos números, nos vamos a centrar en lo que se refiere a la definición jurídica de la problemática del sinhogarismo. En la mayoría de casos la LDVC hace referencia a "los sin hogar" como si este fuera un colectivo homogéneo de personas y equiparándolo a "los sin techo", pero contrariamente el artículo 3.m de la LDVC, define *sin hogar* de una forma muy amplia, abarcando situaciones residenciales precarias muy diferentes y que por tanto afectan a población muy diferente. En la línea del concepto europeo desarrollado por FEANTSA visto anteriormente, el art. 3.m LDVC señala que la falta manifiesta de vivienda digna y adecuada puede consistir tanto en vivir en la calle como en no disponer de un domicilio, o vivir en «espacios no aptos para vivienda, de acuerdo con lo establece esta ley». Esta inclusión legal nos remite, obligadamente, a una interpretación sistemática de este art. 3.m con los conceptos de vivienda e infravivienda, de tal modo que la falta de cédula de habitabilidad, pudiendo o no conseguirse, hace de un espacio destinado a alojamiento algo no considerable vivienda, sino infravivienda, y, por consiguiente, sitúa a sus ocupantes en la situación legal de *sin hogar*. La Ley catalana añade a estas tres situaciones otro requisito para que una persona o unidad de convivencia sea considerada *sin hogar*: sufrir la exclusión social efectiva a causa de barreras sociales o de dificultades personales para vivir de manera autónoma. Cabe preguntarse si la mera ausencia de recursos económicos para disponer de un alojamiento digno cabría en tal fórmula, lo que parece posible. Finalmente, la LDVC incorpora como supuesto de ausencia de hogar el de disponer de una vivienda insegura, a lo que se refiere el precepto de la Ley señalando que tienen la consideración de "sin hogar" las personas que son objeto de un juicio de desahucio motivado por la imposibilidad acreditada de poder satisfacer el alquiler. Aunque un ejemplo paradigmático de vivienda insegura que provocó su mención en el Informe del Relator de Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada en su misión oficial a España sería el llamado acoso inmobiliario³³.

Hay que destacar la variedad de problemáticas residenciales recogidas por la LDVC y que acabaran siendo en mayor o menor grado objeto de la política de

³³ En el contexto de la transposición de la normativa europea antidiscriminatoria la Ley catalana define el acoso inmobiliario en su artículo 45.3.c como «un abuso de derecho que tiene el objetivo de perturbar a la persona acosada en el uso pacífico de su vivienda y crearle un entorno hostil, ya sea en el aspecto material, personal o social».

vivienda³⁴ y además la Ley también recoge múltiples problemáticas sociales de ciertos colectivos vulnerables³⁵. Las soluciones que el Pacto Nacional por la Vivienda 2007 – 2016 da a la problemática del sinhogarismo se basan en el Reto número 5 citado anteriormente. Este reto se materializa en dos objetivos: uno realizar esta garantía con un total de ayudas a 23.000 personas, una parte en viviendas de inclusión para 15.000 personas y otra en viviendas de acogida para 8.000 personas³⁶. El segundo objetivo del Reto 5 tiene la ambición de erradicar la sobreocupación y la infravivienda en Cataluña mediante diferentes medidas como la elaboración de un protocolo de intervención inmediata en relación a estas situaciones. De hecho este punto aún no desarrollado, es de gran importancia ya que la LDVC deja un vacío legal en los artículos 43 y 44 relativos a las actuaciones para evitar la sobreocupación y la infravivienda ya que establecen que *las administraciones públicas deben prever las medidas adecuadas para acoger las personas que ocupan o se encuentran afectadas por estas circunstancias y deberán establecer programas y acuerdos de cooperación y de colaboración pertinentes con los servicios de atención social competentes*. No obstante, si se analiza la Cartera de Servicios Sociales 2008 – 2009 en Cataluña, regulada por el Decreto 151/2008 de 29 de julio, no aparece ningún servicio residencial dedicado a estas problemáticas lo que se traduce en que estas no tienen un programa específico asociado. Si que existe un protocolo interdepartamental de actuación en casos de acoso inmobiliario a raíz del Acuerdo de Gobierno de 29 de julio de 2008 con la implicación de los Departamentos de Presidencia, Interior, Gobernación, Justicia, Acción Social y Medio Ambiente y Vivienda.³⁷

³⁴ exclusión social residencial (art.68.2, 72.1), población que queda excluida del mercado por razón de sus ingresos (art. 14.5.b), segmentos de población con dificultades de acceso o precariedad en la tenencia (art. 14.5.a), segregación espacial (art. 3.n, 12.2.f, 17.2), conductas discriminatorias en el acceso a la vivienda (art. 2.f), discriminación directa (art. 45.3.a), discriminación indirecta (art. 45.3.b), acoso inmobiliario (art. 45.3.c), sobreocupación (art. 3.e, 41.1, 43, 45.d, 123.1.i, 124.h, disposición adicional undécima), infravivienda (art. 3.f, 12.g, 14.d, 41.2, 44, 45.d, 123.1.j, 136.5.a), alojamiento ilegal (art. 45.d), expulsión de ocupantes (art. 15.1), proceso de desahucio motivado por la imposibilidad acreditada de satisfacer el alquiler (art. 3.m, 131), procesos de desahucio en casos de inquilinos responsables de situaciones de sobreocupación de viviendas (disposición adicional undécima), desahucio administrativo de viviendas con protección oficial (art. 105, 106), sin hogar (art. 3.m, 3.j, 12.2.f, 14.5.a, 70.2 95.4.b).

³⁵ colectivos vulnerables (art. 2.f, 12.f, 78.3, 81.2, 87.3, 99.2) como inmigrantes (art. 3.j 12.2.f, 74), personas con discapacidad (art. 12.2.f, 22.2, 71.1), personas con movilidad reducida (art. 99.1), personas mayores (art. 96.1.a), jóvenes (art. 3.j, 12.2.f, 71.1) o mujeres víctimas violencia machista (art. 3.j, 12.f), mujeres que se hallan en una situación de violencia o que están saliendo de la misma y a las que se hallan en situación de precariedad económica a causa de esta violencia o necesitan una vivienda para salir de dicha situación (art. 99.5), personas que requieren una especial atención (art. 3.i), personas con necesidad de acompañamiento para asegurar su inserción social (art. 3.j), personas pendientes de realojamiento por operaciones públicas de sustitución de viviendas por actuaciones de ejecución del planeamiento urbanístico (art. 3.j, 17.3, 78.12, 85.8, 104.a, 111.3) y en definitiva personas en exclusión o en riesgo de exclusión (art. 2.g, 2.h, 3.m, 14.6.d, 16.2.c, 86.1, 99) o víctimas de discriminación (art. 2f, 2h, 22.2, 45.1, 47, 123.2.a) y segregación (art. 2.h).

³⁶ Esta tipología de viviendas no aparecía en ninguno de los decretos comentados hasta ahora y la primera referencia en este período la encontramos en la medida 171 del Pacto Nacional que se compromete a aplicar todas las ventajas previstas para la promoción de vivienda de alquiler o para rehabilitación a las viviendas destinadas a alojamiento de acogida y alojamiento de trabajadores temporeros, estos últimos, regulados en el art. 49.2 de la Ley catalana 2/2002 de 14 de marzo, de Urbanismo.

³⁷ A su vez esta previsto que en este año 2010 se firme un protocolo de colaboración con la Fiscalía General de Cataluña para luchar contra el acoso inmobiliario.

Otros instrumentos de lucha contra el sinhogarismo en Cataluña son el desarrollo de la ya citada Red de Viviendas de Inclusión³⁸ que en el 2009 coordinaba ayudas de 2.400 euros anuales por vivienda a 108 entidades sin ánimo de lucro que globalmente disponían de 745 viviendas en 73 municipios catalanes. Estas entidades consiguen las viviendas mayoritariamente alquilándolas directamente como organización en el mercado privado, evitando abusos y facilitando recursos residenciales a colectivos vulnerables, pero pagando rentas de alquiler a precio de mercado. La Generalidad ha cedido y potenciado con 280 viviendas a los ayuntamientos para poder crear una Red de Viviendas de Inclusión Municipal en Cataluña, en este sentido podría también colaborar con las entidades sociales cediéndoles viviendas o ofreciéndoles la gestión de los cupos especiales de reserva (o parte de ellos) para colectivos prioritarios³⁹ en promociones de iniciativa pública que no puede ser inferior al 10% del total de viviendas de la promoción como estipula el art. 99.4 LDVC. Esta forma de colaboración público-privada que ya se está realizando con éxito en el Ayuntamiento de Barcelona, podría permitir desarrollar el objetivo fijado en el Pacto Nacional para el Reto 5. En el artículo 95.4.b LDVC, se establece que uno de los casos de necesidad de vivienda que debe acreditarse para poder acceder al Registro de Solicitantes de Viviendas con Protección Oficial es el supuesto de persona sin hogar, con remisión a la regulación reglamentaria correspondiente, pero en el Decreto 106/2009 que regula del RSVPOC no se menciona a las personas sin hogar explícitamente, aunque se entiende que existe necesidad de vivienda cuando *no se dispone de una o por no disponer de una adecuada* (art.8 D106/2009). Es importante destacar la experiencia del municipio de Barcelona que en el capítulo IV (art 37 – 44) del Reglamento del RSVPO de la ciudad crea un nuevo recurso residencial contra el sinhogarismo llamado *Viviendas para Emergencias Sociales*. Este recurso se destina a personas que se encuentran privadas de su vivienda por sentencia judicial, o cuando en la vivienda viven menores en condiciones higiénicas, sanitarias o de seguridad precarias o porque algún miembro está afectado por problemas de salud graves relacionados con las condiciones deficitarias de la vivienda o porque hay mujeres que se ven obligadas a abandonar su vivienda por razones de violencia machista o porque hay personas privadas de su vivienda habitual legal a causa de malas condiciones estructurales del edificio o por causas de fuerza mayor⁴⁰. También, debe conectarse con la problemática de las personas sin hogar la técnica de las viviendas

³⁸ La LDVC habla de viviendas de inserción (art.3.i) no de inclusión y por ello el nuevo Plan catalán ha cambiado el nombre.

³⁹ El art. 99 LDVC define como colectivos prioritarios en los contingentes especiales de reserva de las promociones a personas con movilidad reducida, en riesgo de exclusión social y mujeres víctimas de violencia machista

⁴⁰ La Mesa de Valoración de Emergencias que se creó el 24 de febrero del 2009 ha adjudicado en su primer año y medio 153 viviendas lo que hace prever un incremento considerable una vez se haya estabilizado el recurso. Sería interesante que esta solución residencial estructurada y regulada a nivel municipal mediante el Consorcio de la Vivienda de Barcelona (formado por Generalidad y Ayuntamiento) pudiera extrapolarse a todo el territorio catalán.

dotacionales públicas (VDP) las cuales son de titularidad pública para la prestación de un servicio de interés general: es decir, se trata de dominio público (exigiendo «siempre la titularidad pública del suelo», artículo 18.2 LDVC), afectado a un servicio público (artículo 5.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre). Dicho esto, añadiremos que el Real Decreto 2066/2008 por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 recoge explícitamente en sus artículos 17 y 35 y siguientes un recurso residencial (diferente a la tradicional VPO) dirigido a la promoción de alojamientos protegidos para colectivos especialmente vulnerables y otros colectivos específicos, con mención expresa de las personas sin hogar entre los colectivos beneficiarios del plan y especificando la financiación de estos alojamientos, lo que puede contribuir a la colaboración público-privada en este ámbito en el futuro. En Cataluña la transposición normativa de los Alojamientos protegidos se realizó en el artículo 8 del Decreto 152/2008, de 29 de julio donde se regulan medidas como la vivienda concertada o la vivienda de alquiler con opción a compra. Aunque generó confusión por sus diferencias y similitudes con las VDP, el nuevo Plan Catalán de Vivienda regula las características y la financiación de los Alojamientos Colectivos Protegidos en los artículos 40 y 41. Habrá que ver si los alojamientos protegidos para colectivos vulnerables pueden desarrollarse con la misma facilidad que los alojamientos colectivos para estudiantes ya que de momento estos últimos son la fórmula más utilizada según el informe de seguimiento y balance del Pacto Nacional por la Vivienda de 5 de mayo de 2010. Como instrumento de lucha contra el sinhogarismo no podemos olvidar las ayudas de emergencia para evitar desahucios hipotecarios o arrendaticios que en el año 2010 han dejado de ser una subvención y pasarán a ser prestaciones sociales llamadas *prestaciones económicas de especial urgencia*. El número de ayudas han pasado de 840 en el año 2007 a 2.850 en el 2010 lo que económicamente se ha traducido en destinar 1,2 millones de euros a la previsión de destinar 5 millones de euros en este último año. Probablemente merece una reflexión técnica y política si comparamos estos importes con las ayudas relacionadas con el pago del alquiler en Cataluña ya sean la Renda Básica de Emancipación o las Prestaciones para el pago del alquiler (antiguo Alquiler justo). Las previsiones para cerrar el año 2010 en Cataluña son 42.024 actuaciones de la Renda Básica de Emancipación y 31.000 actuaciones de las Prestaciones que conjuntamente representan un importe de 170 millones de euros destinados a ayudar a pagar la renda de alquiler.⁴¹ No solo nos hemos de preguntar sobre la diferencia presupuestaria entre las medidas sino también el hecho de si estas ayudas están garantizando la prevención de la exclusión residencial o están fomentando el libre mercado de alquiler. Por otro lado también merece especial atención el servicio conocido como Ofideute que pretende

⁴¹ Informe continu sobre el sector de l'habitatge. Novembre 2010. Secretaria d'Habitatge

informar y asesorar a familias que no pueden hacer frente al pago de los préstamos hipotecarios y se encuentran por esta circunstancia a punto de perder la vivienda habitual, actuando la Generalidad como mediadora entre la entidad financiera y la familia. Este servicio que no contempla ningún Plan de Vivienda, ni la misma LDVC, se creó en enero del 2010 y aunque en Cataluña las previsiones orientativas sobre ejecuciones presentadas en los juzgados para el mismo año es de 24.201 expedientes, hasta octubre del mismo año el servicio atendió un total de 55 casos en riesgo de pérdida de la vivienda por el impago de las cuotas hipotecarias, de los cuales 17 se resolvieron favorablemente (cuatro vía dación o venta de la vivienda) y en 4 ocasiones no encontraron una solución.⁴²

5. Primer plan de vivienda después de la Ley y nuevas perspectivas

El Gobierno de la Generalidad aprobó el Decreto 50/2009, de 24 de marzo, con el fin de actualizar el Plan por el derecho a la vivienda 2004 – 2007 después de la publicación del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación para el periodo 2009 – 2012 y así adaptar algunas medidas inmediatas, para hacer frente a la coyuntura económica del sector de la edificación. No fue hasta la publicación del Decreto 13/2010, de 2 de febrero, del Plan por el derecho a la vivienda del 2009-2012 en Cataluña que se ha formalizado todo el desarrollo normativo de la Ley por el derecho a la vivienda. Así el Plan catalán 2009 – 2012 regula por primera vez en un capítulo y de forma integrada los programas sociales de vivienda (Capítulo 4) que se configuran en las líneas de actuación de las ayudas para el pago de la vivienda (art. 76 – 79), el programa de mediación para el alquiler social (art. 80 – 84), el programa de cesión a la administración de viviendas para destinarlas a alquiler social (art 85 – 87), el programa de viviendas de inserción y alojamientos de acogida (art. 88 – 93) y el programa de rentabilización de los parques de alquiler (art. 94 – 95). Este último podría utilizarse como instrumento de prevención del acoso inmobiliario ya que se basa en ofrecer ayudas a propietarios de fincas con contratos de prórroga forzosa para mejorar su rentabilidad. Pero en este plan se desarrollaran también la puesta en marcha del RSVPOC, del nuevo régimen legal de las viviendas protegidas, la duración de la calificación de las viviendas de acuerdo con la aparición de nuevas reservas de suelo obligatorias para vivienda protegida, las nuevas tipologías de vivienda protegida (concertado, alquiler con opción de compra, alojamientos colectivos protegidos), las nuevas formas de promoción u obtención de viviendas protegidas (derecho de superficie, copropiedad, conversión de viviendas libres existentes) que resumen las novedades que han aparecido en la política de vivienda en nuestro país. Pero aún queda camino para andar. Una comparación del derecho a la

⁴² Novena reunión de la Comisión de Seguimiento del Pacto Nacional por la Vivienda. 18.10.2010

vivienda del artículo 47 CE y del 26 y 47EAC con el derecho a la salud del artículo 43 CE y del 23 EAC deviene especialmente útil para poner un ejemplo. En relación con este último, la dimensión temporal de la asistencia sanitaria y el problema de las listas de espera es un elemento de comparación interesante. El tratamiento de la cuestión de los tiempos de espera en el ámbito sanitario es uno de "los puntos débiles de la regulación vigente en materia de prestaciones sanitarias, pues no se fijan –salvo alguna excepción– unos tiempos máximos admisibles al efecto ni se establecen mecanismos a disposición del paciente para conseguir que las prestaciones sean efectivas en tales tiempos máximos".⁴³ Ahora bien, a nadie se le ocurre pensar que esta cuestión suponga la inexistencia del derecho a la salud, el cual, como el de vivienda, genera obligaciones de medios a los poderes públicos. La existencia de lista de espera para prestaciones sanitarias o de alojamiento no afecta la existencia del derecho, aunque cuestiona, sin duda, su efectividad. Pero son posibles medidas tendentes a afrontar esta situación tanto en un ámbito como en otro. En el marco del ordenamiento jurídico, es posible, y así se ha hecho en el ámbito sanitario, establecer el mecanismo de reintegro de gastos, que contempla la posibilidad de que el usuario utilice servicios ajenos a los del sistema público de prestaciones sanitarias y obtenga a posteriori el reembolso de los gastos pagados.⁴⁴ Asimismo, es posible que el ordenamiento jurídico, y también se ha hecho así en el ámbito sanitario, prevea de modo taxativo unos periodos máximos de espera en el acceso efectivo a las prestaciones, de modo que el incumplimiento de los mismos determine la entrada en juego de alguna fórmula operativa para que las personas afectadas puedan recabar la inmediata provisión de la prestación de que se trate.⁴⁵ Estas

⁴³ Juan María Pemán Gavín, *Asistencia sanitaria y Sistema Nacional de Salud. Estudios jurídicos*, Granada, Comares, 2005, p. 102.

⁴⁴ Véase ahora el artículo 4 del Real decreto 1030/2006, de 30 de septiembre, que desarrolla el artículo 17 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, el cual señala lo siguiente:

"La cartera de servicios comunes únicamente se facilitará por centros, establecimientos y servicios del Sistema Nacional de Salud, propios o concertados, salvo en situaciones de riesgo vital, cuando se justifique que no pudieron ser utilizados los medios de aquél. En esos casos de asistencia sanitaria urgente, inmediata y de carácter vital que hayan sido atendidos fuera del Sistema Nacional de Salud, se reembolsarán los gastos de la misma, una vez comprobado que no se pudieron utilizar oportunamente los servicios de aquél y que no constituye una utilización desviada o abusiva de esta excepción. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en los convenios internacionales en los que España sea parte o en normas de Derecho interno reguladoras de la prestación de asistencia sanitaria en supuestos de prestación de servicios en el extranjero."

Existe diversa jurisprudencia social en aplicación de la que era la anterior versión de este precepto, contenida en el artículo 5.3 del Real decreto 63/1995, de 20 de enero, distinguiendo entre supuestos en que era preceptivo el reintegro de gastos (STS de 4 de abril de 2000, Aranzadi 2615, en un caso de asistencia sanitaria a españoles residentes ocasionalmente en el extranjero por causa de enfermedad imprevista, o STS de 21 de febrero de 1995, Aranzadi 1168, por demora consecuencia de la inclusión de un paciente en lista de espera, el cual busca la prestación en el sector privado) y en los que no (STS de 16 de noviembre de 1989, Aranzadi 8069, en un caso de una operación de corazón realizada en EE.UU. debido a las mayores probabilidades de éxito, pero que también era realizable en España, o STS de 7 de octubre de 1996, Aranzadi 7496, en el que se reafirma el criterio jurisprudencial general de que la inclusión en lista de espera y la búsqueda de la prestación en el sector privado no genera el derecho al reintegro público de los gastos).

⁴⁵ Es destacable al respecto el Decreto vasco 65/2006, de 21 de marzo, por el que se establecen los plazos máximos de acceso a procedimientos quirúrgicos programados y no urgentes a cargo del sistema sanitario de Euskadi, en el que se establecen plazos de garantía para la realización de tales operaciones (cifrados en días naturales) y la posibilidad, previa solicitud específica administrativa, de acudir a otro centro sanitario vasco, designado por la Administración, para la realización de la operación, con reembolso económico por parte del Departamento de Sanidad "con referencia a los importes establecidos en la normativa vigente de tarifas aplicables a los conciertos de asistencia sanitaria prestada con medios ajenos al Sistema Sanitario de Euskadi" [artículo 6.6, letra e)].

técnicas, ya aplicadas en el ámbito sanitario, serían perfectamente trasladables al ámbito del alojamiento, aunque históricamente nunca hayan sido desarrolladas normativamente ni, desafortunadamente, en la Ley catalana del derecho a la vivienda encontremos tampoco ningún mecanismo parecido.⁴⁶

5.1 Perspectivas para un Servicio Público de Vivienda y Alojamiento

La perspectiva de un futuro SPVyA catalán pasa por entender la política de vivienda como una política social y el derecho a la vivienda como un derecho humano, lo que implica asumir su carácter multidimensional y su conexión con otros derechos y otras políticas sociales. Un SPVyA permite adaptar las políticas de vivienda a las necesidades residenciales de las personas que pueden ser muy diferentes a lo largo de su vida, rompiendo con la idea de que los planes de vivienda solo pasan por la protección oficial, sino que también por el apoyo a las personas y la diversificación de figuras residenciales. Por ejemplo en el caso catalán la Cartera de Servicios Sociales 2008 – 2009 contempla diferentes servicios residenciales que requieren de acompañamiento social como es el caso del Servicio de acogida residencial de urgencia, Servicio residencial temporal para personas adultas en situación de marginación, Servicio de centro residencial de acción educativa, Servicio de piso asistido de jóvenes de 16 a 18 años, Servicio de vivienda tutelada para personas mayores de carácter temporal o permanente, Servicio de casa de acogida, Servicio de piso con apoyo, Servicio temporal de hogar con apoyo para personas con VIH/SIDA o Servicio para personas con problemática social derivada de enfermedad mental.⁴⁷ Por ello la coordinación entre las leyes de servicios sociales y las leyes de derecho a la vivienda, así como los planes de vivienda y las carteras de servicios sociales son instrumentos imprescindibles para crear una estrategia global para la erradicación del *sinhogarismo* sobre la base de un SPVyA que entienda que no puede ser monopolio público y que debe contar con las entidades sin ánimo de lucro para su desarrollo. Podemos encontrar referencias europeas para reforzar esta necesidad de coordinación y planificación conjunta. En los últimos años, diferentes países de la UE han puesto en funcionamiento estrategias de ámbito nacional destinadas a reducir de forma masiva la problemática del *sinhogarismo*. Estas són las llamadas *Homeless Strategies* llevadas a cabo en Irlanda, Escocia, Noruega, Suecia, Dinamarca y Finlandia. El concepto de fondo es que se debe reducir el *sinhogarismo* y no limitarse a su gestión. Estas estrategias toman una mayor dimensión e implicaciones directas para el Estado

⁴⁶ El Registro de Solicitantes, no dispone de regulación alguna que establezca pautas temporales a respetar por la Administración desde la inclusión del solicitante en el Registro hasta la adjudicación efectiva de una vivienda en alquiler, propiedad o cualquier otra fórmula jurídica, ni previsión correlativa a la posibilidad de buscar soluciones alternativas cuando un solicitante ha estado incluido en lista de espera durante un determinado periodo (cosa que en la práctica ocurre incluso durante años).

⁴⁷ Josep Castanyer García & Guillem Fernández Evangelista & Víctor Reixach Casacuberta, *Drets a l'Habitatge. Des dels orígens fins avui*. ProHabitatge Edicions. Barcelona, 2009, pag. 106

Español al haberse aprobado el 16 de diciembre del 2010 por el Parlamento Europeo la Declaración Escrita 61/2010 sobre la estrategia de la UE en relación a las personas sin hogar que pide al Consejo que se comprometa a solucionar la situación de las personas sin hogar antes de 2015; pide a la Comisión Europea que desarrolle una estrategia de la UE para abordar la situación de las personas sin hogar, y que ayude a los Estados miembros a desarrollar unas estrategias nacionales eficaces como parte de la Estrategia UE 2020; pide a EUROSTAT que recopile datos sobre las personas sin hogar en la UE y sobretodo apoya la consecución de las siguientes prioridades: que ninguna persona duerma en la calle; que ninguna persona viva en un alojamiento de emergencia más allá de la emergencia propiamente dicha; que ninguna persona viva en un alojamiento provisional más allá de lo necesario para lograr un alojamiento decente; que ninguna persona abandone un ente de acogida sin opciones de vivienda y que ningún joven se quede en la calle como resultado de la transición hacia una vida independiente. Para ello habrá que contemplar diferentes soluciones residenciales para combatir el sinhogarismo y tener en cuenta que muchas personas sin hogar (en el significado amplio) requieren de una atención individualizada para adquirir la capacidad para poder vivir en una vivienda normalizada. En este sentido hace falta una aproximación a la problemática que supere la compartimentación administrativa y vaya más allá del acceso y ocupación de una vivienda. Por otro lado este análisis nos da nuevas líneas de trabajo a nivel jurídico con el desarrollo del artículo 34.3 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, el cual no incluye el derecho específico a la vivienda, pero sí contiene el importante derecho a *una ayuda social y una ayuda de vivienda* la cual no debería interpretarse como una ayuda simplemente económica sino que debería entender el concepto precisamente como la atención individualizada que anteriormente hemos comentado como elemento esencial para la erradicación del sinhogarismo. A su vez, a nivel catalán, hay que tener en cuenta en el estudio de los derechos a la vivienda los desarrollos normativos como la Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista en Cataluña⁴⁸ que en sus artículos 34 y 35 regula la concesión de ayudas para el acceso a una vivienda y el acceso prioritario a las viviendas de promoción pública reforzando así el artículo art. 99.5 LDVC.

6. Conclusiones

La LDVC tiene un alto contenido social en su articulado y ha ampliado el abanico de figuras y medidas para desarrollar nuevas políticas de vivienda desde la perspectiva de políticas sociales: alojamientos colectivos protegidos, viviendas de inserción, reservas

de contingentes especiales y viviendas dotacionales públicas son nuevas soluciones residenciales que esperemos permitan afrontar la crisis social actual y la crisis residencial histórica, sentando las nuevas bases para un modelo residencial diferente, por el que aún queda mucho por hacer. Podemos hablar de derecho a la vivienda sin complejos a raíz de los arts 47 CE i 26 EAC, aunque se trate de un derecho subjetivo que incorpora en estos preceptos obligaciones jurídicas públicas de medios, dependiendo su concreción en obligaciones de resultado de leyes y reglamentos posteriores, como, por ejemplo, se ha hecho en relación a la solidaridad urbana o a las reservas de suelo para viviendas protegidas. También podemos hablar de un Servicio Público de Vivienda y Alojamiento catalán dada la concepción de la ley catalana como un servicio público sin monopolio de competencia exclusiva catalana y esperemos en colaboración con el tercer sector. Pero la articulación de un servicio de interés general de estas características necesitará de un enfoque que se centre en las necesidades residenciales de las personas y sus capacidades lo que exigirá la coordinación y planificación conjunta entre departamentos de vivienda y acción social.

⁴⁸ Más información sobre derecho a la vivienda y género en Pilar Garrido Gutiérrez <<El derecho a una vivienda digna desde la perspectiva de género>>, *Boletín Ekiten thinking*, nº 02. 2010

Bibliografía

Bill Edgar & Henk Meert, *Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe*, European Observatory on Homelessness, FEANTSA, Bruselas, 2005

Carme Trilla i Bellart, <<La ley del derecho a la vivienda: Aspectos más destacados>>, Revista catalana de dret públic, nº 38, 2009, págs. 97 - 118

Enric Tello Aragay, *La Historia Cuenta. Del crecimiento económico al desarrollo humano sostenible*, El Viejo Topo, Fundació Nous Horitzons, Barcelona, 2005, pag. 22

Gerardo Ruiz-Rico, <<La vivienda como derecho social y materia competencial en los nuevos estatutos de autonomía>>, en Juli Ponce Solé y Domènech Sibina Tomàs, *Dret a l'habitatge i servei públic d'allotjament català?: el desplegament de la Llei del dret a l'habitatge de Catalunya i els problemes de constitucionalitat de determinades actuacions estatals*. IEA, Barcelona, 2009 págs. 45- 83

Javier Burón Cuadrado, <<Una política de vivienda alternativa>>, *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, nº155, págs. 9-40

José García Montalvo, *De la quimera inmobiliaria al colapso financiero*. Antoni Bosch. Barcelona, 2008

Josep Castanyer Garcia, <<La vivienda. Un largo camino por recorrer>>, *Documentación Social*, nº138, 2005, págs. 101 - 117

Josep Castanyer Garcia & Guillem Fernàndez Evangelista & Víctor Reixach Casacuberta, *Drets a l'Habitatge. Des dels orígens fins avui*. ProHabitatge Edicions. Barcelona, 2009, pág. 106

Juan María Pemán Gavín, *Asistencia sanitaria y Sistema Nacional de Salud. Estudios jurídicos*, Granada, Comares, 2005, pág. 102.

Juli Ponce Solé y Domènech Sibina Tomàs, *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con un análisis específico de la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, Marcial Pons, Madrid, 2008

Juli Ponce Solé y Domènech Sibina Tomàs, *Dret a l'habitatge i servei públic d'allotjament català?: el desplegament de la Llei del dret a l'habitatge de Catalunya i els problemes de constitucionalitat de determinades actuacions estatals*. IEA, Barcelona, 2009

Juli Ponce Solé y Guillem Fernàndez Evangelista, <<Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia>>, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 255, 2010, págs. 39 - 78

Martín Bassols Coma, <<Estudio introductorio: La Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en Cataluña>>, en Juli Ponce Solé y Domènech Sibina Tomàs, *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con un análisis específico de la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, Marcial Pons, Madrid, 2008, págs. 21 – 49

POLÍTICA PÚBLICA DE SUELO Y VIVIENDA EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA /

JESÚS JAVIER ASCUNCE ELIZAGA

Director General de Vivienda y Ordenación
del Territorio del Gobierno de Navarra

I. Política pública de suelo y vivienda en la comunidad foral de navarra

La política pública de vivienda en la Comunidad Foral de Navarra está asentada sobre tres pilares:

1. Autonomía de la Comunidad Foral respecto de los planes y normas estatales

La Comunidad Foral de Navarra, como la del País Vasco, en virtud del sistema de convenio económico, elabora sus propios planes de vivienda, no siéndole de aplicación los estatales, por lo que tiene *“una política de vivienda por completo autónoma de la observada a nivel nacional”* y ha *“dictado una normativa por completo diferenciada en materia de actuaciones protegibles que, si bien guarda numerosas similitudes con la política diseñada por el Gobierno Central, tiene una total autonomía respecto del marco estatal de financiación.”*¹

De las competencias de la Comunidad Foral derivan las principales normas en materia de urbanismo y vivienda: la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante LFOTU), la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Vivienda (en adelante LFMUUV), y la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra (en adelante LFDVN).

2. Compromiso presupuestario con la política de vivienda

Las partidas de los Presupuestos Generales de Navarra destinadas a la adquisición, arrendamiento o rehabilitación protegidos gozan del carácter de ampliables, de forma que los beneficiarios de las correspondientes subvenciones que cumplan los requisitos

¹ Julio Rodríguez López, «La política de vivienda en España: una aproximación a los principales instrumentos», en J. Borja, M. Castells, R. Dorado y J. Quintana, *Las grandes ciudades en la época de los noventa*, Sistema, Madrid, 1990, Pgs. 243 y 260.

gozan de su reconocimiento sin necesidad de participar en procesos selectivos o de concurrencia competitiva.

3. Pacto social por la vivienda en Navarra 2008-2011

Tanto las Leyes Forales mencionadas, como el Pacto Social por la Vivienda en Navarra 2008-2011, han sido consensuados por los partidos políticos que desde el Gobierno y la oposición representan la gran mayoría del arco parlamentario foral (Unión del Pueblo Navarro, Convergencia de Demócratas de Navarra y Partido Socialista de Navarra).

El Pacto Social por la Vivienda en Navarra 2008-2011 constituye un acuerdo político que ampara un auténtico plan de vivienda cuyo objetivo global radica en *“satisfacer la accesibilidad a la vivienda a las personas que no disponen de recursos económicos suficientes para adquirir o alquilar viviendas en el mercado libre”*.

Se estructura en 3 ejes estratégicos y nueve líneas de actuación:

1. EJE ESTRATÉGICO	2. EJE ESTRATÉGICO	3. EJE ESTRATÉGICO
CREAR CONDICIONES PARA GARANTIZAR LA ACCESIBILIDAD	IMPULSAR LA SOSTENIBILIDAD EN EL SECTOR RESIDENCIAL	MEJORAR LA GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS Y LA TRANSPARENCIA DEL MERCADO
Objetivo: Garantizar la accesibilidad gestionando la disponibilidad de suelo y adecuando las ayudas a las necesidades	Objetivo: Impulsar la edificación de viviendas con criterios de ahorro energético, y cuidado del medio ambiente, y promover la rehabilitación y uso del patrimonio inmobiliario	Objetivo: Realizar un seguimiento de las líneas de actuación del Plan, y articular un sistema de información al ciudadano y a los agentes sociales transparente y ágil
Líneas de actuación: 1. Fomento y mejora de la gestión de suelo público disponible ² 2. Creación del Sistema Público de Alquiler Protegido ³ 3. Adecuación de los regímenes de protección a las necesidades ⁴	Líneas de actuación: 4. Impulsar la mejora de la calidad de las viviendas de protección oficial y el bioclimatismo ⁵ 5. Fomentar la rehabilitación del parque de vivienda ⁶ 6. Aprovechar el parque de vivienda vacía ⁷	Líneas de actuación: 7. Aumentar la información al ciudadano sobre ayudas, normativa y convocatorias de acceso a VPO ⁸ 8. Aumentar las medidas de control e inspección ⁹ 9. Crear una Comisión de Seguimiento del Pacto Social por la Vivienda

² De sus objetivos y medidas pueden destacarse:

- Promoción de 15.000 viviendas protegidas en el periodo 2008-2011 para absorber la totalidad de la demanda de tal tipo de vivienda. (continúa en la siguiente página)

II. La planificación urbanística supramunicipal de vivienda protegida

1. Los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal

Los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS), *“una figura genuina del ordenamiento jurídico navarro sobre la ordenación del territorio”*¹⁰, vieron ampliado su exclusivo e inicial objeto regulador de la implantación territorial de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social, a la ordenación de actuaciones residenciales. El art. 42.1 de la LFOTU dispone que *“Los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal tienen por objeto la ordenación de actuaciones residenciales, de actividad económica o dotacionales, cuya incidencia trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, el municipio o municipios sobre los que se asienten”*.

Las principales notas que caracterizan a los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal son las siguientes:

A) Naturaleza

Por su naturaleza¹¹, son instrumentos de ordenación territorial (art. 28 LFOTU) que vinculan al planeamiento del ente o entes locales a los que afectan (art. 42 LFOTU) y

- Concertar con los Ayuntamientos la planificación de vivienda protegida y utilizar, en su caso, el planeamiento supramunicipal de vivienda protegida.
- Incrementar al 70 por 100 el estándar urbanístico mínimo de vivienda protegida en aquellos ámbitos donde existe demanda.

³ De sus objetivos y medidas pueden destacarse:

- Utilizar los patrimonios públicos de suelo como base para crear un parque público de vivienda en alquiler con vocación de estabilidad.
- Promover 3.000 viviendas protegidas en régimen de alquiler.
- Fomentar la Renta Básica de Emancipación.

⁴ De sus objetivos y medidas pueden destacarse:

- Unificación de los regímenes especial y general de viviendas de protección oficial y eliminación de la vivienda de precio pactado.
- Potenciar el alquiler en el Programa de Integración Social.

⁵ De sus objetivos y medidas pueden destacarse:

- Fomentar la construcción de edificios con la máxima calificación energética.
- Fomentar la aplicación de los principios de arquitectura bioclimática, de la geotermia y de la domótica.

⁶ De sus objetivos y medidas pueden destacarse:

- Impulsar los procesos de rehabilitación en áreas de rehabilitación preferente y de rehabilitación urbana integral.
- Fomentar la rehabilitación de 6.000 viviendas anuales.

⁷ De sus objetivos y medidas puede destacarse el de integrar 1.000 viviendas vacías en la Bolsa de Alquiler.

⁸ De sus objetivos y medidas puede destacarse la creación y mantenimiento del Censo de solicitantes de vivienda protegida.

⁹ De sus objetivos y medidas pueden destacarse:

-Garantizar la calidad en la construcción de viviendas.
-Garantizar la correcta adjudicación y destino de las viviendas protegidas.

¹⁰ Francisco Javier Enériz Olaechea, *Curso de Derecho Urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra, 2009, Pgs. 105 y ss.

¹¹ a). Son planes, de carácter normativo, capaces de prefigurar un modelo territorial para las actuaciones específicas que contemplan. Por su contenido general y abstracto, su naturaleza jurídica es la de reglamento, por lo que quedan sometidos en su control a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.(continúa en la siguiente página)

cuya aprobación corresponde al Gobierno de Navarra. Características –naturaleza jurídica y órgano competente para su aprobación- que derivan del hecho de que la incidencia de las actuaciones residenciales ordenadas trasciende *“por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, el municipio o municipios sobre los que se asienten”*.

B) Contenido

Por su contenido¹², constituyen auténticos planes urbanísticos que clasifican y califican suelo, y contienen las determinaciones estructurantes y pormenorizadas precisas para la urbanización del mismo con los mismos requisitos y exigencias que cualquier plan municipal (art. 43 LFOTU). La aprobación de los instrumentos de desarrollo del Plan, de resultar necesarios, así como los instrumentos de gestión urbanística –incluidos los proyectos de urbanización-, competen también al Gobierno de Navarra si bien puede autorizar su aprobación por los Ayuntamientos correspondientes.

C) Procedimiento de elaboración y aprobación

El procedimiento de elaboración y aprobación de los Planes, regulado en el artículo 45 de la LOFTU¹³, es similar, en lo sustancial, al de un plan urbanístico municipal,

- b). Por la especificidad de su objeto, que no es la ordenación integral de todos los usos de un ámbito espacial, sino de uno solo de tales usos, son planes especiales.
- c). Son planes originarios, no necesitados de la previa existencia de otro plan superior, aunque desarrollen en algún caso otros instrumentos de ordenación del territorio.
- d). Son planes de ordenación territorial.
- e). Tampoco son planes necesarios, en cuanto las entidades locales no requieren de su preceptiva aprobación definitiva para formular planes urbanísticos locales, ni en modo alguno precisan para su desarrollo de los planes especiales configurados en la Ley del Suelo, dada su directa operatividad.
- f). Su ámbito territorial también aparece indeterminado a priori, pues, en unos casos, pueden superar el ámbito municipal y, en otros, quedarse en él.
- g). Son planes que pueden afectar a cualquier clase de suelo y que obligan a modificar el planeamiento local para adaptarse a sus determinaciones”. Francisco Javier Enériz Olaechea, *La Ordenación del Territorio en la legislación de Navarra*, Civitas – HAAE/IVAP, Bilbao 1991, Pgs 424 y ss.

¹² Juan Cruz Alli Aranguren y Juan Cruz Alli Turrillas, *Manual de Derecho Urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra – INAP, Pamplona 2005, Pgs. 183 y ss.

¹³ “La relativa sencillez del procedimiento y su celeridad... contrastan con la complejidad procedimental de los demás instrumentos de ordenación del territorio y aseguran la innegable eficacia que siempre ha caracterizado a esta figura sectorial”. Francisco Javier Enériz Olaechea, *Curso de Derecho Urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra, 2009, Pg. 109. La formulación y aprobación de los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal se ajustarán, de conformidad con el artículo 45 de la LFOTU, al siguiente procedimiento:

- a) El organismo, entidad, persona jurídica o física que promueva un Plan o Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal lo someterá a la consideración del Gobierno de Navarra.
- b) El Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, en coordinación con los Departamentos afectados y previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio, elevará propuesta de aprobación o desestimación de la declaración de incidencia supramunicipal al Gobierno de Navarra.
- c) El Gobierno de Navarra declarará, si así lo estima conveniente, dicho Plan o Proyecto como de Incidencia Supramunicipal, a los efectos de lo previsto en esta Ley Foral.
- d) El Acuerdo del Gobierno de Navarra declarando el Plan o Proyecto como de Incidencia Supramunicipal se publicará en el BOLETÍN OFICIAL de Navarra, y se someterá el expediente por plazo mínimo de un mes a los trámites simultáneos de información pública y de audiencia a los Ayuntamientos sobre los que incida el Plan o Proyecto.
- e) Informadas las alegaciones por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, se someterá a informe de la Comisión de Ordenación del Territorio.
- f) El Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, acordará, si procede, la aprobación, pudiendo establecer las condiciones que sean precisas o las medidas correctoras necesarias para una mejor ordenación.

salvo la competencia para su aprobación que corresponde al Gobierno de Navarra, previa audiencia al Ayuntamiento o Ayuntamientos sobre los que incida el Plan.

La Ley Foral 10/1994, en su artículo 61, sustruía a la iniciativa privada la posibilidad de promover y desarrollar Planes Sectoriales de carácter residencial, posibilidad que ha sido amparada por el artículo 45 de la vigente LFOTU.¹⁴

D) Sistemas de gestión

La urbanización de los sectores ordenados por un Plan Sectorial se ejecuta, al igual que cualquier plan urbanístico municipal, por el sistema de actuación o gestión elegido (expropiación, cooperación, compensación...)¹⁵.

E) Exención de controles locales

Las obras previstas en un Plan Sectorial, incluidas las de ejecución de viviendas protegidas, pueden quedar incluso exentas de controles locales, si se declaran por el Gobierno de Navarra de *“interés general”*. En efecto, para garantizar en todo caso la ejecución de las previsiones de los Planes Sectoriales, la disposición adicional novena de la LFOTU, en su redacción dada por la LFMUUV, dispone:

“1. A los efectos de lo dispuesto en el artículo 47 de la presente Ley Foral, la declaración por el Gobierno de Navarra de un Plan que tuviera por objeto la implantación de usos mayoritariamente residenciales, como de Incidencia Supramunicipal, podrá contener, asimismo, la declaración de interés general de las obras y trabajos necesarios para su tramitación, aprobación y ejecución, así como de las actuaciones derivadas del mismo. Dicha declaración también podrá efectuarse junto con la aprobación definitiva del Plan.

2. La declaración de interés general prevista en esta disposición adicional podrá incluir las obras de ejecución de viviendas protegidas. A estos efectos, con carácter previo al otorgamiento de la calificación provisional, el Departamento competente en materia de vivienda solicitará a la Entidad Local afectada un informe no vinculante sobre las obras proyectadas, que deberá emitirlo en el plazo máximo de 30 días naturales.

¹⁴ Posibilidad ya experimentada, si bien en su artículo 43.3 la LFOTU somete a los Planes Sectoriales de iniciativa particular a los siguientes requisitos adicionales:

- a). Estudio de viabilidad económica de la actuación y duración temporal estimada para su ejecución.
- b). Los compromisos del promotor para el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la misma, que será obligatorio garantizar.
- c). Las garantías que deban prestarse para el cumplimiento de las obligaciones de la letra anterior que, no podrán ser inferiores a un importe del 6 por 100 del coste que resulte para la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización, según la evaluación económica del propio Plan Sectorial.

¹⁵ Jon Ander Pérez-Illzarbe Saragüeta. « La Ordenación Territorial (II), Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal », en Martín M^a Rázquin Lizarraga y José Francisco Alenza García. *Derecho Urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona 2004. Pgs. 155 y ss.

3. La declaración de interés general también podrá efectuarse con posterioridad a la declaración de Incidencia Supramunicipal o aprobación definitiva del Plan, mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra.”

Declaración de interés general, que de acuerdo con el artículo 47 de la LFOTU supone que dichas obras "sin perjuicio de las obligaciones tributarias que correspondan ante las entidades locales, no estarán sujetas a licencia o cualquier otro control preventivo local.”¹⁶

2. Planes Sectoriales Residenciales: Experiencias

Los Planes Sectoriales residenciales tramitados por el Gobierno de Navarra desde la incorporación de este instrumento al ordenamiento jurídico son los siguientes:

PSIS	NÚMERO VIVIENDAS	% VIV. PROTEGIDAS	SISTEMA DE ACTUACIÓN	PROMOTOR	SITUACIÓN
MENDILLORRI ¹⁷	4.616	98%	Expropiación. Pago en dinero	Gobierno de Navarra.	Edificado
SARRIGUREN ¹⁸	5.230	98%	Expropiación. Pago en especie.	Gobierno de Navarra (NASURSA)	Edificado
RIPAGAINA ¹⁹	5.100	60%	Compensación	Ayto. Burlada y promotores privados	En proceso de edifica.
PERIZUELAS VIANA ²⁰	1.498	50%	Compensación	Ayto. Viana y promotores privados	Aprob.def. 16/04/2007
FONTELLAS ²¹	1.157	50%	Compensación	Ayto. Fontellas y promotores privados	Aprob.def. 16/04/2007
DONAPEA ²²	4.105	85%	Compensación	Promotores privados.	Aprob.def. 23/02/2009
PARQUE RESIDENCIAL. CAMINO SANTIAGO ²³	9.000	55%	Cooperación	Gobierno de Navarra.	Aprob.def. 18/01/2010
MUGARTEA ²⁴	833	64%	Cooperación	Ayto. Valle de Aranguren.	Aprob.def. 14/02/2009
GUENDULÁIN ²⁵	18.389	88%	Sistema público	Gobierno de Navarra (NASURSA)	Declaración inicial 11/01/2010
LA MOREA ²⁶	1.116	100%	Expropiación	Gobierno de Navarra	En elaboración

*Notas en la siguiente página

Tras más de diez años de aplicación, tres son los aspectos más reseñables del planeamiento residencial a través de los PSIS:

¹⁶ La LFMUUV, ha extendido a las obras y trabajos necesarios para la ejecución de un Plan Sectorial Residencial lo dispuesto inicialmente en la LFOTU para las infraestructuras, instalaciones o actuaciones previstas en cualquier Plan Sectorial. El artículo 47 de la Ley Foral dispone:

“Las obras previstas en un Plan o Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal, sin perjuicio de las obligaciones tributarias que correspondan ante las entidades locales, no estarán sujetas a licencia o cualquier otro control preventivo local cuando se cumplan los siguientes requisitos:

1. Se trate de la construcción y reparación de infraestructuras, dotaciones e instalaciones, así como su puesta en funcionamiento, que sean declaradas de interés general por el Gobierno de Navarra.
2. Se comunique por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda dicha declaración a las entidades locales afectadas.
3. Con carácter previo al inicio de las obras o a su puesta en funcionamiento el promotor deberá acreditar ante el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda la sujeción del proyecto de ejecución a las determinaciones del Plan o Proyecto Sectorial y a la normativa protectora del medio ambiente.
4. El Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, previa audiencia de las entidades locales afectadas, autorizará la ejecución de las obras, con las determinaciones que resultaran necesarias.
5. Por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, se comunique el cumplimiento de todos estos requisitos a las entidades locales afectadas, pudiendo, a partir de dicha notificación, el promotor iniciar directamente las obras o la puesta en funcionamiento de la actividad.
6. Una vez finalizadas la ejecución de las obras o instalaciones o la puesta en funcionamiento de la actividad, el promotor presentará ante el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda certificación, expedida por técnico competente, acreditativa de tal extremo, así como de que las mismas se han llevado a cabo conforme al proyecto de ejecución, de la cual el citado Departamento dará traslado a las Entidades Locales afectadas.
7. Una vez verificado el cumplimiento de las condiciones de la autorización, el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, autorizará el inicio de la actividad.”

¹⁷ El Gobierno disponía de un 60% de la propiedad del suelo, expropiándose el resto. En 1995, con gran parte de la urbanización y edificación realizadas, el Gobierno acuerda con los Ayuntamientos de Egués, donde radicaba la urbanización, y Pamplona, la incorporación a ésta de la actuación y las dotaciones e infraestructuras a financiar por el mismo.

¹⁸ El Gobierno disponía de un 91% de la propiedad del suelo, expropiándose el resto. Catalogado como buena práctica de desarrollo sostenible en el III Concurso Internacional de Buenas Prácticas organizado por la O.N.U. Premio Europeo de Urbanismo 2008 en la categoría de sostenibilidad. La actuación se aprobó previo convenio con el Ayuntamiento que incluía la financiación de los equipamientos y dotaciones por ambas Administraciones.

¹⁹ Precedido del acuerdo de los cuatro Ayuntamientos afectados. Por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 17 de mayo de 2010, al amparo de la disposición transitoria primera de la LFMUUV se incrementó un 30% la edificabilidad.

²⁰ Asociado a un campo de golf.

²¹ Asociado a un campo de golf.

²² Las determinaciones del Plan Sectorial fueron previamente convenidas con los promotores. Aprobado con la oposición del principal Ayuntamiento afectado.

²³ La gestión urbanística se delega en un consorcio creado a tal fin del que forman parte el Gobierno de Navarra y las entidades locales afectadas. Entre sus objetivos se encuentra la ordenación de la nueva estación del tren de alta velocidad.

²⁴ Convenido entre Ayuntamiento y Gobierno. La Administración lo promovió y aprobó previo acuerdo con los propietarios del suelo que otorgaron a la misma opción de compra sobre el 70 por 100 del suelo a fin de garantizar la efectiva construcción de la vivienda protegida en los plazos previstos.

²⁵ Suelo adquirido, frente a la oposición municipal, por el Gobierno de Navarra previa convocatoria de concurso público. El concurso admitía ofertas de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. En este último caso, la contraprestación por la adquisición del mismo no podía superar los 30 €/m². También se admitía la retribución con entrega posterior de la Administración al ofertante de aprovechamientos materializados en suelo edificable como contraprestación al suelo ofertado. En el caso de Guenduláin, se adquirieron por esta fórmula unos 3.000.000 de metros cuadrados, consistiendo la retribución al ofertante -sociedad constituida por un importante número de promotores navarros- en el suelo urbanizado correspondiente al 80% de la edificabilidad residencial y al 50% de la comercial, correspondiendo al Gobierno de Navarra el 20% de la residencial, el 50% de la comercial y el 100% de la correspondiente a uso productivo.

²⁶ Pendiente de acuerdo entre las distintas Administraciones y fuerzas políticas, entre sus objetivos radica la habilitación de un parque comarcal.

A) Contrastada eficacia en la promoción de vivienda protegida

Sin duda, la contribución de los Planes Sectoriales a la promoción de vivienda protegida es lo que ha permitido a la Comunidad Foral de Navarra mantener los elevados índices alcanzados en esta materia.²⁷

Así, en la Comarca de Pamplona, en la que se concentra el 80% de la demanda de vivienda protegida de la Comunidad Foral, la planificación municipal y supramunicipal en el período 2003-2009 de este tipo de vivienda ha sido la siguiente:

	COMARCA DE PAMPLONA	PSIS	PLANES MUNICIPALES
2003-2006	9.646	5.273	4.373
2007-2009	3.737	970	2.767
TOTAL	13.383	6.243	7.140

B) Fuente de posibles conflictos con las entidades locales

La planificación urbanística, singularmente la residencial, ha sido, y sigue siendo, paradigma de la autonomía municipal y núcleo aglutinador de los diversos intereses

²⁷

Viviendas protegidas; calificaciones provisionales 2001-2009.												
	población	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2001 2009	viv/ 1000 hab
TOTAL NACIONAL	46.745.807	59.750	47.277	72.168	72.450	74.746	86.074	71.097	80.255	71.103	634.920	13,6
Andalucía	8.302.923	17.450	14.427	13.828	12.333	12.710	13.764	10.460	12.460	21.029	128.461	15,5
Aragón	1.345.473	2.649	2.291	2.794	1.434	2.171	8.175	3.642	1.656	1.974	26.786	19,9
Asturias	1.085.289	1.512	1.319	909	887	1.769	1.967	1.217	1.474	3.535	14.589	13,4
Baleares	1.095.426	464	817	496	372	321	578	417	154	498	4.117	3,8
Canarias	2.103.992	2.866	111	2.472	1.270	2.840	544	2.250	1.184	2.525	16.062	7,6
Cantabria	589.235	1.433	685	548	345	801	1.093	445	639	719	6.708	11,4
Castilla y León	2.563.521	584	1.401	2.791	3.721	3.629	3.763	3.340	4.185	1.867	25.281	9,9
Castilla-La Mancha	2.081.313	1.523	1.265	3.036	5.017	3.788	6.263	4.541	3.834	2.221	31.488	15,1
Cataluña	7.475.420	5.461	1.388	5.077	6.037	6.610	7.210	9.039	10.099	8.833	59.754	8,0
Comu.Valenciana	5.094.675	8.386	7.982	8.655	7.195	6.470	5.931	4.872	7.894	5.362	62.747	12,3
Extremadura	1.102.410	3.039	2.247	2.166	2.074	1.904	2.177	1.907	1.581	1.410	18.505	16,8
Galicia	2.796.089	3.677	2.398	4.465	5.021	2.666	3.674	2.607	1.931	1.018	27.457	9,8
Madrid	6.386.932	1.861	995	12.839	16.841	18.423	18.730	17.894	20.110	12.592	120.285	18,8
Murcia	1.446.520	3.029	3.044	2.028	2.051	1.346	3.269	2.029	3.357	2.519	22.672	15,7
Navarra	630.578	1.001	1.194	2.852	2.625	3.607	2.897	1.046	2.893	1.449	19.564	31,0
País Vasco	2.172.175	3.973	4.612	6.380	4.269	4.563	4.932	5.758	5.596	3.030	43.113	19,8
Rioja (La)	321.702	790	952	832	958	1.128	1.131	488	843	434	7.556	23,5
Ceuta	78.674	0	0	0	0	0	0	66	376	0	442	5,6
Melilla	73.460	52	149	0	0	0	0	0	25	72	298	4,1

FUENTE: Ministerio de Vivienda y Gobierno de Navarra

jurídicos, políticos, sociales y económicos que confluyen en la misma. De ahí que la figura de los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal haya sufrido en numerosas ocasiones la desconfianza, cuando no el rechazo, de las entidades locales, en invocación de la autonomía municipal y de la defensa de sus competencias urbanísticas. Como no podía ser de otra manera, la LFOTU atribuye, con carácter general, no en exclusiva, la competencia urbanística a los municipios, pero también y expresamente atribuye a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra competencias en esta materia.²⁸

La delimitación competencial entre ambas Administraciones²⁹ ha de partir de la apreciación de que el art. 42 de la LFOTU no atribuye a la Administración de la Comunidad Foral competencia para planificar u ordenar cualesquiera actuaciones residenciales, sino únicamente aquellas "cuya incidencia trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, al municipio o municipios sobre los que se asienten". Es pues la naturaleza objetivamente supramunicipal la que legitima caso por caso la competencia igualmente supramunicipal, del mismo modo

²⁸ El artículo 11 dispone que "la actividad urbanística pública corresponde con carácter general a los Municipios, que ejercerán cuantas competencias que en materia urbanística no estén expresamente atribuidas a otras Administraciones...". Y el artículo 10 atribuye a la Administración de la Comunidad Foral "la función pública de ordenación del territorio, y en particular la formulación, aprobación y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio", naturaleza de la que participan los PSIS, así como "en materia urbanística... la dirección e impulso de la actividad urbanística" o las competencias "que le hayan sido atribuidas expresamente por la presente Ley Foral o por otras que resulten de aplicación".

Con ocasión de la adquisición de suelo no urbanizable por el Gobierno de Navarra en la comarca de Pamplona para su posterior ordenación por el PSIS de Guenduláin, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra – Sentencias de 14 de junio de 2007 y 12 de mayo de 2008 – entiende que dicha adquisición "puede ser discutida desde el punto de vista de la ordenación municipal de suelo; queremos decir, en atención al modelo de desarrollo urbanístico plasmado en el Plan del Ayuntamiento recurrente, pero que la adquisición en cuestión no se compadezca con las previsiones, criterios u objetivos del planeamiento local no significa la infracción de la Ley Foral 35/2002 de ordenación del territorio y urbanismo; en particular de los preceptos citados por el recurrente. La constitución de patrimonio público de suelo es una obligación (no una simple facultad) de la Administración Foral que responde a la finalidad de intervenir en ese mercado es de propiciar el mejor acceso de los ciudadanos a la vivienda (artículo 230 de la L.F. 35/2002). Así el interés implicado en la adquisición de suelo residencial es de carácter supramunicipal y como tal compromete la ordenación general del suelo a la que, en su caso, debe someterse la ordenación propia de cada Ayuntamiento."

²⁹ "La distribución de competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que la LFOTU efectúa entre la Administración de la Comunidad Foral y los municipios, tiene su lógico reflejo en la estructura de la Ley. No obstante, la integración en un mismo título de la regulación de ambas disciplinas merece un comentario, no tanto por las implicaciones jurídicas del hecho, que no las hay, cuanto por el avance en la comprensión conceptual de los conceptos de territorio y ordenación que tal decisión revela.

Entendido el territorio en su más simple acepción, la de espacio geográfico cuya administración corresponde a algún ente capaz de introducir un orden en los elementos que lo constituyen, la estructura de la nueva LFOTU demuestra una acertada visión del territorio como un espacio común a los diferentes niveles de la organización administrativa que intervienen en el mismo, a cualquier escala desde la que se le contemple.

Tradicionalmente, el término ordenación (*del territorio*) se ha reservado para las decisiones que pretenden organizar aquellos elementos que por su carácter estructurante del modelo territorial regional, o por el alcance geográfico de su función, deben abordarse desde una perspectiva supralocal. No faltan las voces, y tampoco algunos instrumentos legales, que invocan ya la expresión *ordenación municipal* para referirse a la actividad que comúnmente llamamos *urbanismo*, ya que "la responsabilidad de las instituciones locales se refiere a todo el término municipal y a actuaciones o hechos que no están limitados a la incidencia del proceso de urbanización".

Desde esta perspectiva, la disposición de las determinaciones sobre ordenación territorial y urbanística en un solo título legal ayuda a comprender que la función pública de la ordenación del territorio y urbanística (art.2, LFOTU) es una, y se aplica sobre un mismo objeto, si bien son diversos los agentes institucionales responsables: diferentes administraciones y diferentes unidades dentro de una administración, no articuladas entre sí, además, por un principio de jerarquía. Es decir, el territorio es objeto de una co-ordenación. José Antonio Marcén Zunzarren, «La ordenación territorial (I)», en Martín M^a Lizarraga y José Francisco Alenza, *Derecho Urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona 2004. Pg. 74.

que la legitima en el resto de actuaciones –de actividad económica, dotacionales o infraestructuras- contempladas en el citado artículo.³⁰

Por otra parte, lo cierto es que la política de vivienda, aunque de forma jurídicamente más difusa, se atribuye con carácter general al Gobierno de Navarra, e irremediamente dicha política atrae a la urbanística, pues es inconcebible una eficaz actuación pública en materia de vivienda protegida si se le priva de las técnicas urbanísticas, entre ellas la planificadora. Late, a mi juicio, en el fondo de esta cuestión la consideración, progresivamente más implantada, de que el urbanismo y su capacidad generadora de plusvalías constitucionalmente reconocida debe servir o contribuir en mayor medida a la efectiva materialización del derecho a la vivienda.

En este sentido, la evolución de la legislación foral ha venido dotando cada vez de mayores competencias e instrumentos urbanísticos a la Administración de la Comunidad Foral al servicio de la política de vivienda.³¹

Al margen de los conflictos competenciales políticos y jurídicos que pueden suscitar los Planes Sectoriales, cuya aprobación, urbanización e incluso edificación puede ejecutarse al margen o con la oposición de los Ayuntamientos afectados, debiera imponerse siempre alcanzar el máximo consenso posible entre Gobierno y Ayuntamientos.

No puede obviarse que ejecutada la actuación residencial, es al Ayuntamiento al que corresponde la financiación y mantenimiento de parte de las dotaciones y servicios públicos requeridos por los nuevos ciudadanos.³² Y éstos en ningún caso deben sufrir en perjuicio de la calidad de los equipamientos y servicios públicos los desacuerdos competenciales institucionales. Como ejemplo de buena práctica al respecto deben citarse los Acuerdos alcanzados con los Ayuntamientos de Pamplona (PSIS Mendillorri) o Egüés (PSIS Sarriguren) en los que Gobierno y entidades locales definieron de mutuo acuerdo, entre otros muchos aspectos, las dotaciones y

³⁰ "Los artículos 43 y 44 de la nueva LFOTU obligan a especificar las circunstancias que motivan la declaración del Plan SIS... como de Incidencia Supramunicipal... La aprobación de la incidencia supramunicipal es, por tanto, voluntad discrecional del Gobierno de Navarra... La jurisdicción contencioso-administrativa controla la motivación esgrimida para aceptar o rechazar una propuesta, pero no ordena el territorio". Jon Ander Pérez-Izharbe Saragüeta, « La Ordenación Territorial (II) Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal», en Martín M^a Rázuquin Lizarraga y José Francisco Alenza García, *Derecho Urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona 2004, Pgs. 155 y ss.

³¹ Al Gobierno de Navarra compete no sólo la aprobación de los Planes Sectoriales residenciales (art. 45), también corresponde determinar los criterios y recomendaciones para el desarrollo y expansión de los núcleos urbanos a través de los Planes de Ordenación Territorial (art. 35), "concertar" con los Ayuntamientos su Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial previa a la redacción del Plan Municipal (art. 70), exceptuar, en su caso, los estándares mínimos de vivienda protegida (art. 52). Además la Administración de la Comunidad Foral tiene el "deber" de mantener y gestionar su propio patrimonio de suelo, Banco Foral, con la finalidad de intervenir en el mercado del suelo (art. 230). Con la misma finalidad puede obtener bienes por expropiación (art. 232.1), en ejercicio de los derechos de tanteo y retracto (art. 239) o como consecuencia de su inclusión en las reservas de suelo que puede establecer (art. 232).

³² Aunque la planificación corresponda al Gobierno de Navarra, es el Ayuntamiento afectado el destinatario del suelo destinado a dotaciones, equipamientos y espacios públicos, así como del suelo correspondiente a las cesiones legales de aprovechamiento (art. 43 y concordantes de la LFOTU)

equipamientos necesarios, la Administración encomendada de su ejecución, su presupuesto y aportaciones de cada entidad, así como los plazos de ejecución.

La propia utilización del Plan Sectorial ha sido frecuentemente propuesta o convenida con las entidades locales afectadas. Al respecto resulta reseñable el Acuerdo alcanzado en julio de 2004 entre el Gobierno de Navarra y los 17 Ayuntamientos de la Comarca de Pamplona, que constituyen una unidad funcional urbanística relativamente compacta, cuyas estipulaciones fijaban el compromiso municipal de planificar el suelo apto para promover hasta el año 2014 viviendas protegidas suficientes para cubrir la totalidad de la demanda de tal tipo de viviendas (15.000 hasta el año 2007 y 23.000 hasta el 2014). El Acuerdo, en su estipulación décima, en la línea de priorizar absolutamente la garantía de ejecución de vivienda protegida, contempla expresamente "la utilización de la vía del planeamiento sectorial supramunicipal como medida para contrarrestar eventuales situaciones de ralentización de los plazos previstos que provoquen situaciones de insatisfacción de demanda de vivienda protegida".

C) Coexistencia de modelos de propiedad y gestión públicos y privados

Los primeros Planes Sectoriales (Mendillorri y Sarriguren) fueron concebidos como actuaciones de íntegra naturaleza pública gestionados por el sistema de expropiación. Desde entonces, la evolución del instrumento planificador se ha traducido, por una parte, en una utilización cada vez más frecuente de la figura y con mayor número de viviendas, y por otra en la diversificación de los sistemas de gestión. Así coexisten los Planes gestionados por el sistema de expropiación (Mendillorri, Sarriguren, La Morea), Cooperación (Mugartea, Camino de Santiago), compensación (Ripagaina, Viana, Fontellas, Donapea) o el sistema público de Guenduláin, cuyo suelo público es adquirido mayoritariamente por compra con pago diferido del precio en edificabilidad. Si bien cada sistema afecta de manera diferente a la intensidad de la dirección pública, los fondos públicos necesarios, o la distribución de las plusvalías generadas entre los diversos agentes intervinientes, lo cierto es que en todos ellos dispone la Administración Pública actuante de los mecanismos necesarios para garantizar la calidad de la urbanización y de las viviendas protegidas. Si estos mecanismos (aprobación del proyecto de urbanización, ordenanzas de edificación, fomento incentivado de la edificación eficiente energéticamente,...) se aplican correctamente, el adjudicatario de una vivienda protegida difícilmente podrá discernir, salvo que investigue en los archivos administrativos, si su vivienda fue construida partiendo de uno u otro de los múltiples sistemas de gestión urbanísticos posibles.

III. Las reservas legales de vivienda protegida en el planeamiento urbanístico

1. Establecimiento y evolución de los estándares urbanísticos de vivienda protegida

La Comunidad Foral de Navarra fue pionera, hace más de veinte años, en regular con rango de ley³³ las reservas para viviendas protegidas en el planeamiento urbanístico. La Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda dispuso la obligatoriedad de que el planeamiento urbanístico estableciera reservas equivalentes al 15% de la nueva capacidad residencial prevista en el mismo para la construcción de viviendas de protección oficial. Previsión incorporada en la Ley Foral 10/1994, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

La LFOTU, elevó, con carácter general, al 50 por 100 el estándar mínimo de vivienda protegida. Esta medida, que logró un amplio consenso político fue muy debatida desde algunos sectores que auguraron que su aplicación haría inviables las nuevas actuaciones residenciales o, cuando menos, incrementaría adicionalmente el precio de la vivienda libre por la repercusión excesiva sobre el precio de la misma del coste del suelo y urbanización no asumido por el mayor número de viviendas protegidas. El análisis de actuaciones urbanísticas con un 100 por 100 de vivienda protegida, como al que se aproxima el Plan Sectorial de Sarriguren, permite afirmar que las mismas son viables hasta quintuplicando el valor inicial o natural del suelo que las acoge. Además, desde la aprobación de la citada Ley Foral, Navarra ha batido cifras históricas de promoción de vivienda protegida sin que el precio de la vivienda libre haya experimentado incrementos superiores a los del resto del Estado.³⁵

En cualquier caso, la disposición adicional segunda de la Ley Foral permite en los casos en que se considere justificadamente, y previa información pública y autorización del Gobierno de Navarra, que en una unidad de ejecución o sector residenciales las cargas de urbanización hagan superar la repercusión máxima del suelo y urbanización permitida por la legislación correspondiente³⁶, la aplicación de sobrecostes de

³³ El Tribunal Supremo –STS 1 de junio de 1987- entendió falta de cobertura legal la previsión de la planificación urbanística que, limitando el derecho de propiedad, calificaba suelo para uso residencial de vivienda protegida. Luis Zarraluqui Ortigosa, «Planeamiento Urbanístico municipal (I)», en Martín M^a Rázquin Lizarraga y José Francisco Alenza García, *Derecho Urbanístico de Navarra*. Gobierno de Navarra. Pamplona 2004, Pg. 196 y ss.

³⁴ En el Plan Sectorial de Sarriguren el valor del suelo calculado por el método residual estático se aproximaba a los 30 €. El proyecto de Plan Sectorial de La Morea, que será el que arroje un menor valor residual de suelo al prever un 100 por 100 de vivienda protegida - y dentro de ésta el 70 por 100 de vivienda de protección oficial -, con una densidad de 34 viviendas por hectárea al ocupar aproximadamente la mitad de la superficie un parque comarcal, soporta 20 € por metro cuadrado de coste de suelo. Y el de Guenduláin supera los 75 €.

³⁵ Jesús Javier Ascunce Elizaga. «Política global de vivienda en España. Comunidad Foral de Navarra», en Pedro Morón Bécquer, *La política de vivienda en los albores del siglo XXI*, Universidad Autónoma de Madrid, Murcia. 2005, Pg. 299 y ss. Luis Zarraluqui Ortigosa, «Planeamiento Urbanístico municipal (I)», en Martín M^a Rázquin Lizarraga y José Francisco Alenza García, *Derecho Urbanístico de Navarra*. Gobierno de Navarra, Pamplona 2004, Pg. 196 y ss.

³⁶ La repercusión del coste del suelo y la urbanización sobre el precio máximo de venta no superará el 17,5 por 100 en las viviendas de protección oficial y el 20 por 100 en las de precio tasado (art. 7 de la LFDVN).

urbanización en el precio final de alguna de las tipologías de viviendas sujetas a protección pública. Posibilidad que nunca ha sido autorizada, ni tan siquiera instada por Ayuntamiento alguno. Hecho que corrobora también la viabilidad de la reserva legal de vivienda protegida.

Similar apoyo político ha encontrado la modificación que del artículo 52 de la LFOTU ha realizado la reciente LFDVN que eleva, con carácter general, al 70 por 100 la reserva de vivienda protegida en los ámbitos de mayor demanda – Comarca de Pamplona -, salvo actuaciones objetivamente inviables. Además, en la distribución interna del estándar mínimo de vivienda protegida, al menos un 70 por 100 de las viviendas deberán ser de protección oficial, que es la tipología de vivienda protegida cuyo precio resulta más accesible.³⁷

Los estándares legales de vivienda protegida son una de las manifestaciones de la progresiva incorporación al ordenamiento jurídico del derecho a la vivienda como uno

³⁷ El artículo 52 dispone:

"1. Los Planes Generales Municipales deberán incluir determinaciones para asegurar que, como mínimo, el 50 por 100 de la nueva capacidad residencial, prevista para un período de al menos ocho años a partir de la aprobación definitiva del planeamiento, se destine a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Dicho porcentaje se elevará al 70 por 100 en los Planes Generales Municipales de los municipios incluidos en el ámbito del planeamiento supramunicipal de la comarca de Pamplona. No obstante lo anterior, cuando se justifique que una actuación de urbanización es objetivamente inviable, el anterior porcentaje se podrá reducir hasta el 50 por 100 de la nueva capacidad residencial.

2. Aquellos municipios de menos de 10.000 habitantes previstos por la nueva ordenación, distintos de los incluidos en el ámbito del planeamiento supramunicipal de la comarca de Pamplona, que justifiquen adecuadamente la no conveniencia de materializar dichas previsiones, podrán obtener autorización del Departamento competente en materia de vivienda para reducir o eliminar dicha obligación.

Asimismo, cuando la modificación propuesta prevea un incremento de un número de viviendas igual o inferior a 20 y afecte a suelos clasificados como urbanos consolidados, los Ayuntamientos podrán obtener autorización del Departamento competente en materia de vivienda para reducir o eliminar la exigencia del estándar mínimo de vivienda protegida.

4. En la distribución interna del estándar mínimo de vivienda protegida a que se refiere el presente artículo, al menos un 70 por 100 del total de las viviendas deberán ser de protección oficial."

6. El cumplimiento del estándar de porcentaje mínimo obligatorio de vivienda protegida deberá garantizarse en la misma o en otras zonas, áreas de reparto o unidades de ejecución, siempre que se cumpla el requisito de aprobación de las determinaciones que garanticen dicho porcentaje con carácter previo o simultáneo al de vivienda libre. A tal fin, será preciso prever, como mínimo, lo relativo a la delimitación de los sectores, el número máximo de viviendas, el aprovechamiento tipo, el aprovechamiento asignado a cada tipología y los coeficientes de homogeneización. Además, el Departamento competente del Gobierno de Navarra podrá requerir un estudio o análisis de viabilidad económica de la ordenación de vivienda protegida como condición previa a su aprobación .

8. Cuando, con carácter extraordinario y por traslado de la actividad a un nuevo emplazamiento, el solar inicialmente ocupado por dicha actividad tuviera carácter de uso dotacional y se convenga su transformación en uso residencial, quedará exceptuado del cumplimiento del estándar mínimo de vivienda protegida, siempre y cuando se garantice el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Que la actividad que se traslade de emplazamiento sea declarada de interés general por el Gobierno de Navarra.
- Que la adquisición o compromiso de adquisición del solar dotacional lo sea por parte de una Administración Pública, o por cualquiera de sus entes vinculados o dependientes.
- Que las plusvalías generadas en favor de la Administración o ente adquirente por la enajenación del suelo residencial, y una vez satisfechas las obligaciones y costes económicos derivados de la operación, reviertan en la ejecución de la política pública de vivienda y/o suelo."

de los principios rectores el urbanismo.³⁸ Incorporación que sin duda se ha visto propiciada por la propia evolución del sistema económico y del mercado inmobiliario.

La imposición legal al planeamiento urbanístico de calificar suelo destinado a vivienda protegida es una reacción ante la ineficacia de los patrimonios públicos de suelo para satisfacer la demanda de la misma y la falta de operatividad de las medidas de fomento aplicadas anteriormente para incentivar su construcción en parcelas privadas. En efecto, la debilidad económica de la demanda de vivienda, motivada fundamentalmente por los altos tipos de interés de los créditos hipotecarios y del índice de desempleo, motivaba que los promotores de vivienda calificaran voluntariamente sus promociones como de protección oficial, pues las ayudas públicas que ello conllevaba –fundamentalmente las subsidiaciones de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios– constituían la única posibilidad de convertir en solvente la demanda natural o estructural de vivienda, y por tanto de mantener y hacer viable el sector de la construcción.³⁹

Conforme la mejora de la situación económica fortalece la demanda global de vivienda –a lo que coadyuva en buena parte la derivada de la de segunda residencia o de la mera inversión inmobiliaria–, disminuye progresivamente el número de viviendas protegidas promovidas, se incrementa, en pura lógica de mercado, el precio de la vivienda libre, y, paradójicamente, amplios sectores de la sociedad –fundamentalmente jóvenes con escaso poder adquisitivo– quedan excluidos del mercado de vivienda. Para satisfacer esta demanda, insatisfecha e insolvente, los poderes públicos, ya que los promotores dejan de calificar voluntariamente sus viviendas como protegidas, imponen la obligación de construir las incluso en suelo privado.

³⁸ El artículo 10 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del Suelo, dispone con carácter general una reserva mínima de suelo para vivienda protegida correspondiente al 30 por ciento de la edificabilidad residencial. Reserva básica, inferior a la prevista en la legislación navarra, justificada por la disposición final primera del Real Decreto en la habilitación contenida por el artículo 149.1.13ª de la Constitución, que por constituir una previsión urbanística puede considerarse inconstitucional a la vista de la STC 164/2001 que impone una interpretación restrictiva del citado artículo en materia de urbanismo.

"Si el orden constitucional se fundamenta en los derechos y libertades personales, de modo que toda la actuación de los poderes públicos está a su servicio y garantía, se ha de dar el paso del urbanismo del propietario y del interés privado al urbanismo del ciudadano y del interés general, que garantice los principios rectores de la política social y económica, así como los objetivos constitucionales de servicio de los bienes económicos al interés general (art.128). El suelo al servicio del derecho a la vivienda accesible (art.47 CE), reconocido como principio rector de la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 CE), se está incorporando a la legislación autonómica. La Ley Foral 35/2002 define como un fin concreto y sectorial (art. 5-f), propio de la ordenación urbana, el de adoptar "medidas tendentes a facilitar el acceso a la vivienda", a fin de satisfacer la necesidad de una vivienda "digna y de fácil adquisición". Por otra parte, el amplio concepto constitucional del medio ambiente y el principio de desarrollo sostenible han conducido a incluir dentro de aquél el derecho a la vivienda como uno de los principios generales de la función pública de ordenación territorial, que ha de hacer real el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y el resto de los principios constitucionales en la materia. Así lo realiza el artículo 2 de la Ley Foral 35/2002." Juan Cruz Alli Aranguren, «Urbanismo y Vivienda. La Interrelación de las políticas del suelo y vivienda», *Revista de derecho urbanístico*, Año XXXIX, Núm. 219, Pg. 899.

³⁹ Así se explica que en los años 1983-1987 el número de viviendas protegidas iniciadas en Navarra superara el 80% de las viviendas totales construidas.

En la actual situación de crisis económica, especialmente ensañada con el sector inmobiliario, la promoción mayoritaria de vivienda protegida no es que sólo sea factible, sino que constituye, ante el desplome del mercado de la vivienda libre, la única posibilidad de acometer la ejecución de sectores residenciales. A fomentar la vivienda protegida, como refugio del sector de la construcción en época de crisis, se dirige la LFMUUV, que recoge como disposición transitoria primera una medida cuyo objeto es permitir que los sectores ya urbanizados, en los que se han efectuado las cesiones a la Administración y no es posible jurídicamente cambiar el reparto de las cargas que deben asumir los propietarios del suelo, puedan éstos incrementar y adaptar la edificabilidad del sector a las necesidades del mercado, sin tener que aplicar los estándares que establece el nuevo artículo 53 de la LFOTU, y sin tener que modificar por ello los instrumentos de gestión ya aprobados ni el reparto de cargas efectuado.

La medida es transitoria, y los aumentos de edificabilidad están limitados a un máximo del 30 por 100 del total de la edificabilidad inicialmente prevista para el sector o la unidad, porcentaje que se reducirá al 15 por 100 en el caso de que dicho sector o unidad correspondiera a un Plan que se hubiera aprobado bajo la vigencia de la ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. La medida garantiza también que si se producen aumentos de edificabilidad, y por lo tanto del número de viviendas, al menos el 80 por 100 del incremento se destine a viviendas protegidas. En el caso de sectores o unidades correspondientes a planes que se hubieran aprobado bajo la vigencia de la Ley Foral 10/1994, este porcentaje que obligatoriamente se ha de destinar a la construcción de vivienda protegida será, como mínimo, igual al ya previsto en el sector o unidad que se modifique.⁴⁰

⁴⁰ "Conscientes de la grave situación económica por la que atraviesa el sector inmobiliario y lo que ello supone para el empleo, el Parlamento de Navarra aprobó el 5 de junio de 2009 la Ley Foral de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda –publicada en el BON el 15 de junio del mismo año –, dentro del paquete de medidas reactivadoras de la economía Navarra puestas en marcha por el Gobierno de Navarra, en la que se introducen una serie de actuaciones con las que se pretende "dar una respuesta inmediata a la situación de crisis económica en que nos encontramos." Es decir, esta Ley Foral nace de la voluntad política de los partidos mayoritarios de Navarra, de afrontar la crisis económica, de dar respuesta a las necesidades de ciudadanos –mejor acceso a la vivienda protegida y libre a precios limitados– y empresas del sector inmobiliario necesitadas de reconvertir sus productos en tiempos de crisis y de no resultar penalizadas por la aplicación del Código Técnico de la Edificación, y, a la vez mitigar "los efectos negativos sobre el empleo del sector de la construcción generados por la crisis económica". En el trasfondo subyacen también otras realidades tales como la inviabilidad de muchas posibles promociones que en la época de mayor bonanza económica habían asumido unos irrealmente elevadísimos costes de urbanización que cargaban determinadas tipologías edificatorias, en general la vivienda unifamiliar, para que las parcelas de vivienda protegida, o las dotacionales, que se adjudicaban, generalmente a los Ayuntamientos por el juego de coeficientes de homogeneización, pudieran cumplir los requisitos de repercusión mínima de suelo y urbanización, así como los costes de infraestructuras exteriores que habían de soportar. El legislador navarro quería responder a la crisis con medidas urbanísticas de excepción, y ello en un encomiable y plausible consenso político y social, entre el Gobierno y el principal partido de la oposición, así como de los distintos agentes sociales y actores del mercado inmobiliario que han trabajado para dar forma a la Ley Foral y sus medidas y luego para su implementación social, ahora en manos de los Ayuntamientos. Pero a la vez estaba reconociendo que es necesario dar un giro importante a nuestro urbanismo para pasar del discurso de la sostenibilidad a la realidad: El urbanismo deber proyectar ciudades y pueblos más densos y con un crecimiento más vertical y no tan horizontal, sin perder calidad de vida ni de espacios dotacionales; se debe crecer sin despilfarrar recursos no renovables como el suelo, el agua y el aire, sin generar una movilidad excesiva e individualista que posibilite un modelo urbano fragmentado, difuso e impersonal –la no-cuidad–". Jesús M.ª Ramírez Sánchez, «Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible, una respuesta a la crisis económica», *Revista de derecho urbanístico*, Año XLIV, Núm. 256, 2010, pgs. 11 y ss.

Con similar objetivo, la misma Ley Foral autoriza en su artículo 9 la calificación de las viviendas libres como protegidas y crea en el artículo 10 la vivienda libre de precio limitado. Vivienda que tiene fijado por ley un precio máximo, aunque carece del resto de limitaciones de las protegidas, y se beneficia, al igual que las protegidas, de deducciones fiscales adicionales hasta el 31 de diciembre de 2011 (artículos 18 y 22).

2. Cálculo del precio de la vivienda protegida

Que las normas legales impongan la calificación de suelo para vivienda protegida no supone obviamente que ésta se construya. Para ello es necesario que la urbanización y edificación resulten viables para los promotores de las mismas. A garantizar en todo caso la urbanización de los sectores se dirige la posibilidad de excepcionar total o parcialmente la reserva de vivienda protegida prevista en el artículo 52 de la LFOTU, que hasta la fecha prácticamente no se ha utilizado. Y para garantizar la efectiva edificación de la vivienda protegida es preciso también que su precio de venta resulte igualmente viable para el promotor. Si con anterioridad a la consagración legal de las reservas de vivienda protegida el promotor construía tal tipología en suelo apto para vivienda libre por resultar la única posibilidad factible, no habrá ley que le obligue a construir vivienda protegida en una parcela cuando de ello no resulte un mínimo beneficio. De ahí que la determinación del precio de la vivienda protegida sea esencial para garantizar su producción. Al efecto de objetivar el precio de la misma y sustraerlo de las tensiones e intereses que pudieran confluír en su libre determinación gubernamental, la LFDVN, en su artículo 10, define la siguiente fórmula polinómica de actualización anual de los módulos de precios máximos de las viviendas protegidas:

$$M^i = M \times [1 + (0,725 \times ICE + 0,275 \times IPC) : 100]^{41}$$

3. Subvenciones a la adquisición de la vivienda protegida

Y de nada serviría la viabilidad de la construcción de vivienda protegida si, con todo, su precio no resultara accesible para los demandantes de la misma. Por ello, el sistema

⁴¹ Siendo: Mⁱ= Nuevo módulo. M= Módulo anterior. ICE= Variación porcentual del índice de costes de edificación en función de los últimos subíndices mensuales conocidos en relación con los últimos que se conocieron para la determinación del módulo del año precedente. Dichos costes serán los relativos a mano de obra, energía y materiales. El factor ICE se determinará mediante la siguiente fórmula: ICE= 0.40 H + 0.10 E + 0.11 C + 0.10 S + 0.10 Cr + 0.04 M + 0.15 IPC. Las letras corresponden a la variación porcentual anual de los precios siguientes: H, mano de obra; E, energía; C, cemento; S, productos siderúrgicos; Cr, materiales cerámicos; M, madera. Al resto de materiales, ponderados conforme al coeficiente 0,15, se les aplicará la variación porcentual anual del índice de precios al consumo en el periodo referido. IPC= Variación porcentual del índice general de precios al consumo entre el último mes cuyo índice se conozca y el último que se conoció para la determinación del módulo del año precedente. No obstante, en el supuesto que no coincidan los últimos meses conocidos de los factores ICE e IPC, el cálculo se referirá al último mes cuyo conocimiento de dichos factores sea común. En caso de que las exigencias de calidades, instalaciones, servicios, fiscales o de aseguramiento derivadas de la normativa obligatoria de edificación impliquen incrementos de costes, el Gobierno de Navarra podrá incorporar – posibilidad no aplicada - la repercusión de tales incrementos al módulo resultante de la aplicación de la fórmula.

se completa con las siguientes subvenciones al adquirente⁴², reguladas en la LFDVN y Decreto Foral 4/2006, de 9 de enero:

	Hasta 2 IPREM	De 2 hasta 2,5 IPREM	De 2,5 hasta 3,5 IPREM
VPO	16%	13%	8%

	Hasta 1,5 IPREM	De 1,5 hasta 2,5 IPREM	De 2,5 hasta 3,5 IPREM
VPO	6%	4%	2%

Si los adjudicatarios son familia numerosa, la subvención se incrementa un 3% adicional si fueran de categoría general, o un 6% si fueran de categoría especial.

Las subvenciones devengadas en los últimos años han sido las siguientes:

	VPOG	VPOE	VPT	Total
2009	21.513.443,83	273.556,52	2.937.597,30	24.724.597,65
2008	13.458.971,84	215.180,66	2.917.348,23	16.591.500,74
2007	24.127.729,20	201.056,07	2.823.145,15	27.151.930,42
2006	26.080.431,94	288.512,14	4.383.059,69	30.752.003,77
2005	11.686.143,02	1.998.745,78	86.000	13.770.888,80
2004	16.338.591,81	1.225.391,15	245.000	17.808.982,96
2003	13.241.549,48	1.170.660,58	220.000	14.632.210,06
2002	3.823.096,66	753.366,58	26.000	4.602.463,24
2001	3.753.117,10	546.152,04	0	4.299.269,14

⁴² Complementadas con las deducciones en la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para la adquisición de vivienda que constituya o vaya a constituir residencia habitual, cuyo importe con una base máxima de deducción de 9.015 € anuales o 21.035€ en declaraciones conjuntas y 90.150 € acumulados y 210.350€ en declaraciones conjuntas, representa el 15, 18 y 30 por 100 (en función de los miembros de la unidad familiar) de las cantidades satisfechas, porcentajes elevados temporalmente cinco puntos para las viviendas protegidas o libres de precio limitado por la LFMUUV (art. 62 y disposición adicional trigésima tercera del Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas aprobado por Decreto Foral Legislativo 4/2008, de 2 de junio.

La subvención media por visado ha sido la siguiente:

	VPOE	VPT		VPOG	
	Subvención media	Con subvención (%)	Subvención media	Con subvención (%)	Subvención media
2009	16.091,56	67,16%	5.056,11	89,47%	17.448,05
2008	15.370,05	78,61%	5.056,06	89,62	16.235,19
2007	18.277,82	72,34%	4.996,72	91,37%	16.160,57
2006	14.425,61	71,26%	4.638,16	89,18%	16.226,39

IV. Los patrimonios públicos del suelo

1. Los Patrimonios Municipales de Suelo

Los patrimonios municipales de suelo han tenido en la Comunidad Foral de Navarra una regulación y evolución similares a las del resto de municipios estatales.⁴³ Actualmente, tres son las reflexiones que sugiere este instrumento de intervención pública:

- a) Su principal objetivo – la construcción de viviendas de protección pública –, ha sido perseguido y conseguido de forma más eficaz y menos gravosa para los poderes públicos por el sistema de imposición legal en los planeamientos urbanísticos de las reservas para vivienda protegida, al margen de la titularidad pública o privada del suelo afectado. Al dejar de ser el suelo de los patrimonios municipales el único que obligatoriamente debe destinarse a tal fin, han perdido parte de su virtualidad.
- b) Con absoluta generalidad, el suelo de los patrimonios municipales de suelo no ha sido destinado a la creación de parques de vivienda pública de alquiler, sino que ha sido enajenado a promotores privados para la construcción de vivienda en propiedad o, excepcionalmente, vivienda privada en alquiler.
- c) La cesión al Ayuntamiento del aprovechamiento urbanístico en parcelas destinadas a vivienda protegida, en juego con el establecimiento de los coeficientes de homogeneización de usos y tipologías edificatorias (arts. 102 y 150 de la LFOTU), ha constituido una técnica, justa para algunos y abusiva para

⁴³ Jesús Javier Asuncion Elizaga, «La intervención pública en el mercado del suelo», en Martín M^a Ráquin Lizarraga y José Francisco Alenza García, *Derecho Urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona 2004, Pgs. 698-722.

otros, de enorme potencialidad para ampliar los patrimonios municipales de suelo. El siguiente ejemplo real pone de manifiesto dicha afirmación:

USO	Nº de Viviendas	Sup. m ² Construida	Coefficiente Homog	U.A.S.
Vivienda acogida a protección pública (Reg. General)	994	109.340,00	0,31	33.895,40
Vivienda acogida a protección pública (Precio Tasado)	988	108.680,00	0,42	45.645,60
Vivienda colectiva libre y equipamiento privado	1.593	191.180,00	2,00	382.360,00
Vivienda unifamiliar o dúplex	366	43.920,00	2,00	6.030,00
Local terciario en planta baja. 1ª línea		3.015,00	2,00	6.030,00
Local terciario en planta baja. 2ª línea		9.971,34	1,12	11.167,90
Local terciario. Exento		653,40	0,63	411,64
Parcela libre privada (aneja a vivienda libre)		46.530,05	0,05	2.326,50
TOTAL APROVECHAMIENTO				569.317,04
TOTAL VIVIENDAS	3.941			
SUELO CESIÓN AYUNTAMIENTO (10%)	987 VPO			33.677,00
	503 VPT			23.254,00
	1490			56.931,70

En un sector con un 50 por 100 de vivienda protegida el Ayuntamiento obtiene suelo libre de cargas urbanizatorias para 1.490 viviendas sobre un total de 3.941, lo que representa el 37,8 por 100. Ciertamente es que los coeficientes de homogeneización de usos se fijan, con mayor o menor rigor, en el momento de la aprobación del planeamiento, y que desde ese momento hasta el desarrollo de los sectores incluidos en el mismo, pueden quedar desfasados al cambiar las circunstancias del mercado inmobiliario que sirvieron de base para su inicial determinación. Para corregir este desfase, la LFMUUV ha modificado el artículo 150 de la LFOTU cuya redacción vigente responde al siguiente tenor literal: “El proyecto de Reparcelación deberá contener un estudio que analice la adecuación o inadecuación de los coeficientes de homogeneización utilizados para el

cálculo del aprovechamiento tipo, a efectos de garantizar la efectiva equidistribución de beneficios y cargas en el momento de la tramitación del proyecto reparcelatorio. Si del citado estudio se acredita, la pérdida de la vigencia de la equivalencia de los valores, el Proyecto de Reparcelación podrá reajustarlos motivadamente, sin que en ningún caso se incremente ni reduzca el aprovechamiento total a reparcelar, ni la edificabilidad establecida por el Planeamiento que se ejecuta."

2. El Banco Foral de Suelo Público

A) Concepto y bienes integrantes

Si bien la Administración de la Comunidad Foral ha venido históricamente interviniendo, como propietaria, en el mercado del suelo y vivienda, es por Acuerdo de Gobierno de Navarra de 29 de octubre de 2001, por mandato de la Ley Foral 14/2000, de 29 de diciembre, por el que se crea formalmente el Banco Foral de Suelo Público⁴⁴. Este Banco constituye el patrimonio público de suelo de la Administración de la Comunidad Foral, distinto del municipal, que la misma tiene el deber de mantener y gestionar con la finalidad de intervenir en el mercado del suelo (arts.230 y concordantes de la LFOTU)⁴⁵.

El Banco Foral de Suelo Público está integrado por:

- a) Terrenos adquiridos por la Administración de la Comunidad Foral con la finalidad de intervenir en el mercado del suelo, así como por los bienes patrimoniales que, con carácter voluntario, adscriba al mismo (art. 231.1, párrafo primero, en relación con el 230).
- b) Bienes obtenidos por expropiación (art. 232.1), expropiación prevista también en el artículo 121.b), para la constitución o ampliación de patrimonios públicos de suelo, tanto municipales como forales.
- c) Bienes adquiridos en ejercicio de los derechos de tanteo y retracto que el artículo 239 reconoce tanto al Gobierno de Navarra como a los Ayuntamientos en las zonas previamente delimitadas por los mismos.
- d) Terrenos adquiridos como consecuencia de su inclusión en las reservas de suelo urbanizable no sectorizado y en el suelo no urbanizable que la

⁴⁴ Jesús Javier Asuncion Elizaga, «La intervención pública en el mercado del suelo», en Martín M^a Ráquin Lizarraga y José Francisco Alenza García, *Derecho Urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona 2004, Pgs. 722 y ss.

⁴⁵ "Su creación es un deber legal y no una simple facultad de la Administración Foral (SSTSJN 202/2008, de 17 de abril, y 227/2008, de 12 de mayo). Constituye hoy un patrimonio separado dentro del Patrimonio de Navarra. Su gestión es diferente de la del resto de bienes del Patrimonio de Navarra, del que forma parte como una sección especial y con un inventario bien separado (art. 235 LFOTU). Y también es, obviamente, un patrimonio público de suelo distinto del municipal. Así, sobre un mismo término municipal pueden coexistir los dos tipos de patrimonios públicos de suelo: el municipal y el foral." Francisco Javier Enériz Olaechea, *Curso de Derecho Urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra, 2009. Pgs 402 y ss.

Administración de la Comunidad Foral puede establecer de conformidad con el artículo 232.2 y 121.c).

- e) Terrenos obtenidos por cesión para la dotación supramunicipal destinada a la construcción de "viviendas de titularidad pública o de integración social", que se integran "ex lege" en el Banco Foral (art. 231, párrafo segundo).

B) La dotación supramunicipal para vivienda pública

Especial atención merecen los bienes del Banco obtenidos mediante las cesiones de suelo que deben prever tanto el planeamiento municipal como supramunicipal en virtud de lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 53 de la LFOTU⁴⁶. Dispone dicho artículo que:

"En los sectores de suelo urbanizable de uso predominante residencial el planeamiento deberá definir una reserva de suelo, con el carácter de dotación supramunicipal, con una superficie no inferior a 3 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados construidos de uso residencial, que tendrá la condición de solar, la cual se calificará para la construcción de viviendas u otros usos residenciales de titularidad pública. A estos terrenos se les asignará una edificabilidad cuya suma no será inferior al 7 por 100 de la edificabilidad total del sector. La edificación en dichas parcelas deberá tener condiciones urbanísticas similares a las de las parcelas del entorno en el que se sitúen. La edificabilidad de estas parcelas no computará a efectos del cálculo de la cesión obligatoria de aprovechamiento al Ayuntamiento, ni se sumará al resto para el cálculo del aprovechamiento máximo del sector, así como tampoco generará reservas de dotaciones públicas."

Mientras el resto de bienes integrantes del Banco Foral de Suelo Público deberán ser destinados –art. 231.1 de la LFOTU - a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social pudiendo ser enajenados a tal fin, los bienes provenientes de la cesión prevista en el artículo 53.7 han de destinarse exclusivamente a la construcción de viviendas u otros usos residenciales de "titularidad pública".

Así pues, se crea una nueva dotación pública de carácter residencial, siendo el suelo cedido en todo caso al Gobierno de Navarra aun cuando el mismo provenga de las previsiones del planeamiento local.

⁴⁶ La LFOTU resalta en su exposición de motivos que "la novedad más importante de este Banco Foral de Suelo Público radica en la incorporación al mismo de la dotación supramunicipal, consistente en la cesión obligatoria y gratuita de terrenos para la construcción de viviendas de titularidad pública e integración social, que persigue la finalidad de obtener suelo para dar solución a los problemas de viviendas existentes en sectores de población especialmente necesitados de ella y que tienen grandes dificultades o no pueden participar en el mercado de vivienda para su adquisición; de ahí que se trate de una cesión de terrenos y en contrapartida de unos bienes que obligatoriamente deben permanecer en mano pública para este destino tan específico".

La trascendencia conceptual y ejecutiva de esta innovación normativa es un hito importante en la progresiva orientación del urbanismo al servicio del derecho a la vivienda. En efecto:

- a) Atribuir carácter dotacional a esta cesión de suelo implica elevar al mismo nivel de interés público y social legitimador de las históricas cesiones gratuitas de suelo para centros educativos o sanitarios públicos a las cesiones necesarias para garantizar el derecho constitucional a la vivienda que los poderes públicos deben promover⁴⁷. El urbanismo abre al derecho a la vivienda el mismo camino que con igual técnica abrió tiempo atrás al derecho a la educación o a la salud, contribuyendo a crear las condiciones objetivas para que el reconocimiento de tal derecho pueda tener el carácter universal o subjetivo que han alcanzado éstos.
- b) La propia naturaleza dotacional de la cesión impide su enajenación, y vincula inexorablemente su destino a la construcción de viviendas o de otras edificaciones residenciales de titularidad pública.⁴⁸ Con ello se planta la semilla para la ampliación permanente y progresiva de un parque público de viviendas de alquiler. Todos los nuevos sectores urbanizables aportan y aportarán al patrimonio público de suelo y vivienda de la Comunidad Foral este suelo con una superficie nunca inferior a 3 metros cuadrados de superficie por cada 100 construidos de uso residencial con una edificabilidad mínima del 7 por 100 de la edificabilidad total del sector. Como el resto de determinaciones del planeamiento sobre espacios dotacionales dichas

⁴⁷ La analogía entre las dotaciones tradicionales y la vivienda pública inspira también la redacción dada a la disposición adicional octava de la LOFTU por la LFMUUV que dispone: "Las Entidades Locales podrán destinar justificadamente hasta un 5 por 100 de la superficie destinada a dotaciones locales por el planeamiento a la construcción de vivienda protegida en régimen de alquiler a través de la cesión del derecho de superficie prevista en los artículos 236 y concordantes de la presente Ley Foral, o a través de cualquier otra forma admitida en derecho, siempre y cuando se asegure el mantenimiento de la citada superficie dentro del patrimonio de la Entidad Local."

⁴⁸ Mayor vinculación impone el art. 233.2 a los bienes obtenidos por cesión para la dotación de suelo supramunicipal que "se destinarán únicamente a la construcción de viviendas de titularidad pública o de integración social. Este destino único, reproducción del artículo 231, no está expresado en los mismos términos en el artículo 53.7, pues éste impone al planeamiento la reserva y calificación de esta dotación "para la construcción de viviendas u otros usos residenciales de titularidad pública". La interpretación de esta divergencia, fruto de la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley Foral, debe resolverse a favor de la expresión utilizada en el artículo 53 que, además de representar la expresa voluntad del legislativo, es más acorde a la naturaleza y destino de la cesión para dotación supramunicipal. En efecto, las viviendas de integración social previstas en la Ley no pueden constituir una disyuntiva a las de titularidad pública, pues si aquéllas (las de integración social) pudieran no ser necesaria y permanentemente de titularidad pública no cabría la previa calificación de los terrenos que las soportan como dotación pública, que no consume aprovechamiento lucrativo, so pena, en caso contrario, de que la previsión fuera considerada inconstitucional por suponer una cesión encubierta de aprovechamiento por encima del 10 por 100 previsto en la LRSV. Y aunque la exposición de motivos de la Ley utiliza la expresión igualmente equívoca de "viviendas de titularidad pública e integración social", ratifica rotundamente que los bienes cedidos "obligatoriamente deben permanecer en mano pública para cumplir (su) destino tan específico". Ha de concluirse pues que los terrenos cedidos de conformidad con el artículo 53 deben destinarse únicamente a la construcción de viviendas (no necesariamente de integración social), o de otras edificaciones destinadas a usos residenciales, (como residencias para la tercera edad, por ejemplo), siempre de titularidad pública. Jesús Javier Ascunce Elizaga, «La intervención pública en el mercado del suelo», en Martín M^a Rázquin Lizarraga y José Francisco Alenza García, *Derecho Urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona 2004. Pgs. 722 y ss.

superficies tienen el carácter de mínimas pudiendo ser ampliadas –art. 53.3.- "en atención a las necesidades colectivas que se detecten".

- c) Que el parque público de viviendas de alquiler obtenga el suelo necesario gratuitamente y libre de cargas de urbanización facilita, obviamente, la viabilidad económica del mismo.
- d) Finalmente, el hecho de que en todos y cada uno de los nuevos sectores urbanizables exista un porcentaje de vivienda pública de alquiler que conviva con el resto de viviendas libres y protegidas impide la concentración de vivienda social sólo en determinados sectores, y su integración en todas las nuevas urbanizaciones cualquiera que sea el carácter, tipología edificatoria o situación de las mismas.

C) El Sistema Público de Alquiler

El Sistema Público de Alquiler convenido en el Pacto Social por la Vivienda crecerá y subsistirá sustentado fundamentalmente en la cesión urbanística para dotación supramunicipal, que convive con el resto de técnicas o sistemas de fomento del alquiler:

- a) La promoción pública o privada de vivienda protegida en otros suelos de los patrimonios públicos de suelo, o en suelos de propiedad privada.⁴⁹
- b) La Bolsa de Alquiler, con varios años de funcionamiento, que, de conformidad con el artículo 13 de la LFDVN, tiene por objeto fomentar el alquiler de las viviendas desocupadas.⁵⁰ Por este sistema, la Administración, a través de un ente instrumental, recibe de los propietarios particulares la cesión a precio de mercado de una vivienda que haya permanecido desocupada al menos un año, para arrendarla a precio protegido, costeando las correspondientes diferencias de precio. Transcurrido el plazo de la cesión, el organismo

⁴⁹ Las subvenciones al promotor de arrendamiento protegido, calculadas sobre el precio de venta de la vivienda, previstas en la LFDVN y Decreto Foral 4/2006, de 9 de enero, son las siguientes:

SUBVENCIÓN / TIPO	VPO	JÓVENES	APARTAMENTOS TUTELADOS...
NORMAL	15%	17%	25%
CON OPCIÓN DE COMPRA	25%	27%	-
CAPITALIZACIÓN	8%	8%	8%

La subvención por capitalización siempre es una opción alternativa a la subsidiación del tipo de interés del préstamo.

⁵⁰ Objetivo que no logró por falta de aplicación, la posibilidad de establecer un Impuesto Municipal sobre viviendas desocupadas ya contemplado en el artículo 184 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de las Haciendas Locales de Navarra. Al mismo objeto de fomentar el arrendamiento de las viviendas, y no castigar su desocupación, se dirigen las reducciones en el rendimiento de los arrendatarios en inmuebles establecidos por el artículo 25 de Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas aprobado por Decreto Foral Legislativo 4/2008, de 2 de junio.

encargado de la gestión del alquiler de la vivienda devolverá la misma a su propietario en el mismo estado que la recibió.⁵¹

- c) La Renta Básica de Emancipación, regulada por Real Decreto 1472/2007, cuya aplicación en Navarra fue convenida por ambas Administraciones, estatal y foral, destinada a los jóvenes entre 22 y 30 años que sean arrendatarios de una vivienda, acrediten una vida laboral de al menos 6 meses y cuyos ingresos no superen los 22.000 € anuales.

V. Adjudicación de vivienda protegida y control del fraude

1. Adjudicación pública y mediante aplicación de baremo

La vivienda protegida es consecuencia de una intensa actividad de los poderes públicos que, fundamentalmente, mediante su planificación y fomento (subvenciones y beneficios fiscales) crean un bien a precio inferior al que lo produciría el mercado libre.

De la naturaleza pública de este proceso de producción de la vivienda protegida no puede sino derivar una adjudicación pública y transparente de la misma a la que concurren en condiciones de igualdad todos los ciudadanos interesados⁵²

La Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de Protección Pública a la Vivienda en Navarra (LFPPVN) estableció, de forma pionera, que toda vivienda protegida, tanto la edificada en suelo público como privado, debía adjudicarse mediante convocatoria pública y aplicación del baremo establecido en la misma.

El proceso de adjudicación, ahora regulado en la LFDVN, se desarrolla a través de las fases siguientes:

⁵¹ Las subvenciones a los inquilinos de las viviendas de protección oficial o de la Bolsa de Alquiler, sobre el precio de arrendamiento son las siguientes:

	Hasta 1 IPREM	De 1 hasta 1,4 IPREM	De 1,4 hasta 1,7 IPREM
% subvención	75%	50%	25%

Además el inquilino tiene derecho a deducir un 15 por 100, con un máximo de 900 euros anuales, de las cantidades satisfechas por el alquiler de vivienda siempre que no tenga rentas superiores en el periodo impositivo a 30.000 €, y las cantidades satisfechas en concepto de alquiler excedan del 10 por 100 de las rentas del periodo impositivo correspondientes al sujeto pasivo.

⁵² "La obtención de suelo asequible para viviendas protegidas no es un resultado mágico del planeamiento, sino el producto de una gran esfuerzo social: de los Ayuntamientos o de la Administración foral para afrontar los gastos de suelo y urbanización, amén de la propia decisión pública de planificarlas, que es la que fija indirectamente el valor residual del suelo que las hace posibles. Cuando destinan suelo a vivienda protegida, las Administraciones pierden sustanciosos ingresos que podrían obtener si esa vivienda fuera de precio libre. La Administración foral habilita también ayudas directas a los adjudicatarios. Siendo esto así, ¿cómo no sorprenderse de que sean los promotores quienes decidan qué personas van a ser las beneficiarias?". Jesús Javier Asuncion Elizaga. «Política global de vivienda en España. Comunidad Foral de Navarra», en Pedro Morón Bécquer, *La política de vivienda en los albores del siglo XXI*, Universidad Autónoma de Madrid, Murcia. 2005, Pág. 302 y ss.

A) Requisitos de acceso a la vivienda protegida

Como requisitos mínimos⁵³ para acceder a una vivienda protegida, el artículo 17 de la Ley señala, en síntesis, los siguientes:

- Que se acredite la necesidad de vivienda en aplicación del baremo regulado en los artículos 24 y 25.
- Que la vivienda vaya a destinarse a residencia habitual y permanente.
- Que el adjudicatario o arrendatario de la vivienda se encuentre inscrito en el Censo de solicitantes de vivienda protegida⁵⁴.

La LFDVN supera mediante el Censo el sistema establecido de convocatoria pública para la adjudicación de vivienda protegida, facilitando la gestión del proceso tanto a los solicitantes como a la Administración. Como reza la exposición de motivos de la Ley Foral "en la nueva regulación, el Censo nace con el doble objetivo de centralizar y facilitar a los poderes públicos toda la información relativa a la demanda de vivienda protegida, y de establecer un sistema de adjudicación de vivienda protegida totalmente público, ágil y transparente."⁵⁵

- Que los destinatarios tengan unos ingresos mínimos y máximos. Los ingresos mínimos, sin perjuicio de su actualización reglamentaria, se fijan en 3.000 € para el alquiler, 12.000 para el acceso en propiedad a una vivienda de protección oficial y 15.000 para la de precio tasado. La Ley trata de acomodar la demanda de vivienda a la solvencia económica de los solicitantes permitiendo el acceso al alquiler a la práctica totalidad de los ciudadanos y restringiendo la propiedad a quienes pueden soportar el esfuerzo económico que la misma supone pese al limitado precio de las viviendas protegidas y las subvenciones públicas a ellas asociadas.

Además, si la Ley no coadyuvara a garantizar una mínima solvencia de los potenciales adquirentes de vivienda protegida, sus previsiones sobre la selección de los solicitantes en función de la aplicación de baremo quedarían vacías e inaplicadas ante la previsible generalización de adjudicatarios

⁵³ A determinados colectivos –art.19 LFDVN–, o cuando resulten viviendas sin adjudicar por falta de solicitudes puede excepcionarse el cumplimiento de algunos requisitos de acceso.

⁵⁴ El Censo de solicitantes de vivienda protegida viene regulado en los artículos 26 y siguientes de la LFDVN.

⁵⁵ "El sistema proporcionará a los solicitantes de vivienda protegida toda la información relativa a las promociones en curso y con trascendencia para el acceso a la vivienda protegida. El Censo se ha diseñado como un instrumento que resultará de gran utilidad a la hora de elaborar estudios, propuestas y proyectos en materia de vivienda, que asegurará el control y seguimiento del cumplimiento de los requisitos establecidos en la adjudicación de las viviendas protegidas, y que proporcionará las garantías necesarias y facilitará las gestiones a los solicitantes."

incapaces de obtener créditos de las entidades financieras, que podrían llegar a convertirse en las auténticas selectoras y adjudicadoras de las viviendas.

- e) Que el destinatario no sea titular del dominio o de un derecho real de uso y disfrute sobre otra vivienda, o lo haya transmitido en los últimos cinco años, salvo que de hacerlo, la transmisión no haya generado ingresos superiores a 90.000 €.

Se exceptúa el supuesto de que la vivienda sea inadecuada para las necesidades de la unidad familiar siempre que dicha vivienda, libre o protegida, se ofrezca a la Administración al precio resultante del valor catastral o, si fuese más elevado, al de vivienda protegida. De esta forma se mejoran las condiciones de habitabilidad de las familias, generalmente numerosas⁵⁶, que pueden optar a una vivienda más adecuada, y al mismo tiempo, al adquirir la Administración la vivienda ofrecida a cambio, se mantiene el parque de vivienda protegida.

- f) Que el destinatario cuente, en su caso, con permiso de residencia y esté empadronado en algún municipio de Navarra, salvo que tengan la condición de residente navarro en el exterior.

B) Reservas de viviendas para determinados colectivos

El artículo 20 de la LFDVN dispone que las viviendas protegidas se asignarán conforme a las siguientes reservas respecto al número total de viviendas de las promociones a adjudicar:

Personas con discapacidad motriz grave	3 por 100.
Personas con un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100	3 por 100.
Familias numerosas	3 por 100
Víctimas de terrorismo	3 por 100
Personas víctimas de violencia de género	3/6 por 100 ⁵⁷
Personas del Programa de Integración Social. ⁵⁸ Personas afectadas por realojos urbanísticos. Personas beneficiarias del programa de cambio de vivienda inadecuada.	En función de las necesidades.

⁵⁶ A éstas incluso puede la Administración abonar por su vivienda libre el precio de mercado, siempre que no supere el de la nueva vivienda protegida, generalmente de mucha mayor superficie. El artículo 33 regula el procedimiento de adjudicación por cambio de vivienda protegida inadecuada y únicamente en el caso de que la Administración no proporcione al solicitante una vivienda adecuada en su misma localidad o en su proximidad en el plazo de seis meses, podrá éste solicitar la descalificación de su vivienda. Único supuesto de descalificación anticipada de vivienda protegida que subsiste tras la supresión del resto por la LFPPVN.

⁵⁷ En función de que la vivienda sea en propiedad o en alquiler.

⁵⁸ Viviendas destinadas a personas en riesgo de exclusión social que participen en los correspondientes programas reconocidos por el Departamento de Asuntos Sociales y suscriban un contrato de (continúa en la siguiente página)

La Ley Foral permite a los Ayuntamientos establecer una reserva parcial de viviendas para empadronados en el propio municipio donde radiquen las promociones, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- Que el Ayuntamiento materialice en parcelas destinadas a vivienda la totalidad del aprovechamiento urbanístico obtenido por cesión obligatoria y gratuita en el área de reparto.
- Que las viviendas protegidas a que se refiere esta reserva se construyan efectivamente sobre tales parcelas obtenidas por cesión.
- Que el Ayuntamiento establezca expresamente dicha reserva, especificando si sustituye parcial o totalmente a la destinada a empadronados en cualquier municipio de Navarra.

El sistema de adjudicación, al contemplar la posibilidad de establecer reservas para empadronados en el municipio donde radique la promoción de viviendas, indirectamente condiciona la propia decisión municipal planificadora de vivienda protegida. De esta forma se trata de incentivar el que los Ayuntamientos planifiquen vivienda protegida, pues difícilmente lo harían si todas las viviendas se adjudicasen a empadronados en otros municipios.

Como se ha señalado, el juego de este artículo, que fomenta la planificación municipal de vivienda protegida y la materialización por el Ayuntamiento de la cesión del aprovechamiento urbanístico en parcelas de tal tipo de vivienda, junto con el establecimiento en el Plan General o en el proyecto de reparcelación de los coeficientes de homogeneización de usos y tipologías edificatorias (arts. 102 y 150 de la LFOTU), y la fijación del porcentaje de vivienda protegida a partir de los mínimos legales, se ha constituido en el instrumento más eficaz de ampliación de los patrimonios municipales de suelo.

C) Distribución de las viviendas por tramos de renta

Los ingresos de los solicitantes de vivienda protegida constituyen requisito para acceder a la vivienda protegida y sirven como criterio determinante de las viviendas a adjudicar en cada tramo de renta.

Las viviendas protegidas en régimen de propiedad se distribuirán conforme a los siguientes porcentajes:

integración social con alguna de las entidades colaboradoras convenidas con el Gobierno de Navarra, a las que la vigente normativa -art. 4 de la LFDVN y 50 y ss. del Decreto Foral 4/2006, de 9 de enero- reconoce subvenciones de hasta el 45 por 100 para la adquisición de viviendas usadas, y "garantiza" una vivienda en el Sistema Público de Alquiler con una subvención del 75 por 100 del precio inicial del arrendamiento. Programa implantado en el año 1998, que con un coste de 14.300.000 €, ha beneficiado a aproximadamente 3000 personas (838 viviendas) y al que se atribuye, entre otras causas, la práctica de chabolismo en la Comunidad Foral.

Ingresos Familiares Ponderados	VPO	VPT
≤ 3,5 veces IPREM	80%	20%
> 3,5 veces IPREM	20%	80%

Las viviendas protegidas en régimen de arrendamiento se distribuirán conforme a los siguientes porcentajes:

Ingresos Familiares Ponderados	VPO
≥ 3.000 euros ≤ 1,7 veces IPREM	60%
> 1,7 veces ≤ 2,5 IPREM	30%
> 2,5 veces ≤ 4,5 IPREM	10%

Frente a lo que en principio pudiera parecer más sencillo, ni la LFDVN ni su antecesora LFPPVN han optado por contemplar los ingresos del solicitante como un apartado del baremo de forma que cuanto menores sean éstos mayor sea la puntuación asignada y, por tanto, la posibilidad de resultar adjudicatario de vivienda. El sistema se ha construido sobre las siguientes bases conceptuales:

- La vivienda protegida, como lo fue desde su creación, debe dirigirse a un amplio sector social – aquél que en cada momento carece de recursos económicos suficientes para acceder al mercado libre -, para evitar que las denominadas rentas medias queden excluidas tanto del acceso a las viviendas libres como al de las protegidas.
- Los demandantes con menores ingresos, eso sí, cuentan con mayor número de viviendas de protección oficial, de menor precio, que de precio tasado, donde se invierte la proporción. Y gozan de mayor preferencia en el alquiler protegido. Además la cuantía de las subvenciones para la compra y el alquiler se establecen de forma progresiva en función de los ingresos de los beneficiarios.
- La adjudicación de viviendas en las mismas promociones a personas encuadradas en diferentes tramos de renta favorece la diversidad y cohesión social de las comunidades vecinales. A efectos también de facilitar la integración social, la LFDVN ha suprimido la tradicional vivienda de protección oficial de régimen especial destinada en exclusiva a rentas muy bajas, permitiendo a éstas el acceso a las de protección oficial gracias al incremento de las subvenciones para compensar la desaparición del citado régimen⁵⁹.

⁵⁹ Disposición transitoria décima.

- La adjudicación de una vivienda en propiedad es un beneficio de duración indefinida por lo que los ingresos de los adjudicatarios, cambiantes a lo largo de los años, no pueden ser tan determinantes como en el régimen de alquiler donde las subvenciones o el propio derecho al arrendamiento son objeto de revisión periódica.

D) Aplicación de baremo

Determinadas las viviendas que corresponden a cada reserva y a los solicitantes de cada tramo de renta, la adjudicación de las viviendas se efectúa con arreglo al siguiente baremo:

	PROPIEDAD	ALQUILER
1. Necesidad de acreditada de vivienda:	Hasta 55 puntos	Hasta 55 puntos
a. Composición de la unidad familiar	7 puntos/miembro	7 puntos/miembro
b. Titular y ocupante de vivienda inadecuada	12 puntos	12 puntos
c. Arrendatario de vivienda del Sistema Público de Alquiler	10 puntos	5 puntos
d. Arrendatario de vivienda al margen del Sistema Público de Alquiler	5 puntos	5 puntos
e. Convivencia con otras unidades familiares	2 puntos	10 puntos
f. Ocupación de vivienda sin contrato o con fecha cierta de abandono	2 puntos	8 puntos
g. Solicitantes separados o divorciados, privados del uso de la vivienda en propiedad		10 puntos
2. Solicitantes de edad igual o superior a 65 años o igual o inferior a 35.		5 puntos
3. Personas con discapacidad en la unidad familiar	Hasta 10 puntos	Entre 5 y 10 puntos por cada miembro
4. Titularidad cuenta ahorro para adquisición de vivienda	Hasta 16 puntos	
5. Convivencia con ascendientes		2 puntos por cada miembro
6. Empadronamiento en Navarra	Hasta 10 puntos	Hasta 10 puntos
7. Número de declaraciones de I.R.P.F. ante la Hacienda Tributaria de Navarra	Hasta 5 puntos	

La filosofía que subyace en la concreción del baremo se recoge en la exposición de motivos de la LFDVN así: *"la ley prioriza el alquiler para aquellas personas que por su juventud o circunstancias familiares no tienen un proyecto familiar y laboral estable, para las personas que por su nivel de renta o condiciones socioeconómicas el alquiler es la opción real y válida para solucionar la necesidad de alojamiento, o para aquellos solicitantes que por otras circunstancias profesionales o personales no desean vincularse al territorio favoreciendo la movilidad. Por el contrario, en el acceso a la propiedad se prima a aquellos solicitantes que acreditan antigüedad en su vida laboral, lo que les otorga cierta estabilidad y capacidad económica para hacer frente a la financiación de la vivienda, que han realizado un esfuerzo económico en el ahorro con destino a la compra, y que han utilizado el alquiler como paso previo para acceder a la propiedad"*.

El establecimiento por el Parlamento y Gobierno de Navarra, de los requisitos y baremo de adjudicación, hace que sean los poderes públicos los que determinen los principales beneficiarios de la política pública de viviendas en atención a sus circunstancias personales, sociales o económicas. Y también ha permitido que la adjudicación de vivienda protegida haya convertido a la política de vivienda en un instrumento vital aliado de otras políticas públicas sociales. Baste mencionar al respecto que desde su implantación, las reservas para minusválidos, víctimas de terrorismo o de violencia de género han cubierto la totalidad de la demanda. O el apoyo a las familias numerosas que supone junto a las reservas de vivienda protegida, y las ayudas complementarias para su adquisición, la posibilidad de cambio de vivienda, libre o protegida, inadecuada para la composición familiar por su superficie o número de habitaciones, por una vivienda protegida adecuada (arts. 17 y 33 de la LFDVN).

La existencia del baremo, por otra parte, ha reforzado el sentir social del derecho a la vivienda en la medida en que la posesión de determinadas condiciones o puntuación en el baremo supone el derecho a concurrir a la adjudicación y, en su caso, el de resultar adjudicatario. Desde luego lo que ha desterrado definitivamente el sistema es la adjudicación directa por el promotor de vivienda y toda posibilidad de percepción de sobreprecios.

El sistema de adjudicación de vivienda protegida mediante convocatoria pública o a través del Censo y aplicación de baremo ha permitido obtener una información exhaustiva sobre la demanda de vivienda protegida: número de solicitantes, edad, composición de la unidad familiar, rentas, etc. Información, que el censo permitirá tener permanentemente actualizada, y que constituye elemento esencial para la formulación y la gestión de las políticas públicas de vivienda. Sirva como ejemplo algunos de los datos significativos seleccionados entre los 8.237 solicitantes de 2.252 viviendas en la comarca de Pamplona en el año 2006:

INGRESOS FAMILIARES PONDERADOS		Nº de Solicitantes	%
Desde 9.000,00 € hasta 2,5 veces SMI	1er tramo de renta	5.183	62,92%
Más de 2,5 y hasta 3,5 veces SMI	2º Tramo de Renta 2.835 = 34,41%	2.188	26,56%
Más de 3,5 y hasta 4,5 veces SMI		647	7,85%
Más de 4,5 y hasta 5,5 veces SMI	3er Tramo de Renta 219 = 2,67%	138	1,68%
Más de 5,5 y hasta 7,5 veces SMI (*)		81	0,99%

Edad	Nº de Solicitantes	%
Menor de 25 años	769	9,34%
> o = a 25 años y < de 30	3.293	39,98%
> o = a 30 años y < de 35	2.141	25,99%
> o = a 35 años y < de 40	941	11,42%
> o = a 40 años y < o = de 65	1.062	12,89%
Mayor de 65 años	31	0,38%

Estado Civil	Nº de Solicitantes	%
Solter@	6.712	81,49%
Casad@	1.037	12,59%
Divorciad@	175	2,12%
Separad@	274	3,33%
Viud@	39	0,47%

Nº miembros	Nº de Solicitantes	%
1 miembro	5.337	64,79%
2 miembros	1.930	23,43%
3 miembros	532	6,46%
4 miembros	300	3,64%
5 miembros	105	1,27%
6 miembros ó más	33	0,41%

Cuenta Ahorro Vivienda	Nº de Solicitantes	%
Con Cuenta Vivienda	4.911	59,62%
Sin Cuenta Vivienda	3.326	40,38%

E) Adjudicación y visado de los contratos

Concluido el proceso de baremación de las solicitudes y resueltas las alegaciones que se hubieran formulado en el plazo establecido, la Administración procederá a la autorización de la firma de los correspondientes contratos y al visado de los mismos.

2. Control e inspección

La diversidad de requisitos y condicionantes que configuran el sistema de adjudicación de vivienda protegida conllevan un exigente sistema de control e inspección. A ello obedecen algunas de las previsiones del Plan de Control e Inspección de Vivienda 2009-2010⁶⁰. Entre sus objetivos puede citarse el de garantizar que todas las viviendas protegidas se adjudiquen con estricto cumplimiento de los requisitos y baremo (con un 100 por 100 de expedientes controlados); asegurar que las viviendas protegidas se destinen a domicilio habitual y permanente (con 1.000 viviendas protegidas controladas anualmente); o, que no se cedan o transmitan en contra de la norma (mediante el ejercicio, fundamentalmente, del derecho administrativo de tanteo y retracto).

VI. Rehabilitación

Posiblemente, el fomento de la rehabilitación no contribuya cuantitativamente tanto como el resto de las políticas públicas de vivienda a la absorción de la demanda de vivienda. Sin embargo produce otros muchos efectos beneficiosos que acertadamente glosa la exposición de motivos de la LFDVN al considerar que la misma mejora *“las condiciones de vida de la población de nuestros pueblos y ciudades, que induce una cantidad de empleo comparativamente mayor que la nueva edificación, y contribuye a alcanzar el objetivo de la Estrategia Territorial de Navarra de hacer de esta Comunidad un territorio culto y equilibrado; culto porque preserva y mejora el patrimonio arquitectónico residencial, y equilibrado porque no consume suelo, incrementa la accesibilidad universal, y la eficiencia energética de los edificios y optimiza el aprovechamiento de las infraestructuras y dotaciones existentes, fijando a las personas en los barrios, pueblos y ambientes que habitan, evitando así su desarraigo. Además de las actuaciones clásicas de rehabilitación se pone el acento en actuaciones rehabilitadoras sostenibles, y se favorece el pasar de la rehabilitación aislada de viviendas y edificios a la gran rehabilitación de conjuntos residenciales rurales y urbanos, lo que supone un avance conceptual en la acción rehabilitadora.”*

En cualquier caso, el impulso y fomento de la rehabilitación quedan de manifiesto al observar la evolución de las subvenciones⁶¹ reconocidas en calificación provisional desde el año 1.997, que se han incrementado por encima del 1.000 por 100:

⁶⁰ Planes previstos en el artículo 57 de la LFDVN.

⁶¹ Subvenciones que superan las concedidas al fomento de la adquisición en propiedad o al del alquiler y que gozan de un tratamiento fiscal muy similar al que dedica su Título VI al control y prevención del fraude.

SUBVENCIONES TOTALES			
Año	Nº Exp.	Nº Viv.	Totales
1997	742	1.877	3.387.326,77
1998	754	2.423	4.569.664,34
1999	1.014	3.469	8.067.029,71
2000	993	2.795	7.719.886,22
2001	1.005	3.391	10.649.197,01
2002	1.009	4.680	12.555.441,42
2003	990	4.137	14.369.095,04
2004	1.179	5.834	19.864.160,55
2005	1.190	4.617	20.299.799,15
2006	1.238	5.659	25.728.052,98
2007	1.087	4.086	20.095.700,99
2008	1.248	4.414	19.986.531,30
2009	2.205	5.502	32.735.573,88

SUBV. ELIMINACIÓN BARRERAS				
Año	Nº Exp.	Nº Viv.	Barreras	% S/Total
2000		1.490	2.522.581,95	32,68
2001		1.655	2.884.007,60	27,08
2002		3.219	4.886.916,60	38,92
2003	141	2.108	6.360.562,10	44,27
2004	211	3.237	9.603.396,20	48,35
2005	188	2.546	10.134.595,36	49,92
2006	234	3.324	13.964.433,02	54,28
2007	152	1.939	8.915.631,53	44,37
2008	159	2.330	9.629.881,61	48,18
2009	157	2.077	10.317.695,50	31,52

SUBV. ÁREAS DE REH. PREFERENTE Y PROYECTOS DE INTERVENCIÓN GLOBAL				
Año	Nº Exp.	Nº Viv.	A.R.PREF.	% S/Total
2003	102	287	2.596.919,47	18,07
2004	131	309	3.297.252,99	16,60
2005	139	397	3.855.425,90	18,99
2006	133	405	3.620.473,98	14,07
2007	136	371	3.488.561,85	17,36
2008	156	455	4.156.996,11	20,80
2009	281	930	17.479.427,93	53,40

Además del importante incremento de la cuantía de las ayudas públicas destinadas a la rehabilitación, en su evolución podemos destacar los siguientes hitos:

- a) Frente a la clásica rehabilitación aislada de vivienda, desde su establecimiento, fueron cobrando especial relevancia las subvenciones (hasta el 45 por 100 del presupuesto protegible) de las obras destinadas a la supresión de barreras arquitectónicas promovidas por comunidades de vecinos.
- b) Actualmente, van adquiriendo mayor protagonismo las actuaciones en Áreas de Rehabilitación Preferente o proyectos de Intervención Global, que incorporan a la rehabilitación de la vivienda o del edificio el componente, especialmente social, de la rehabilitación urbana o de barrio (con subvenciones que, con carácter general, cubren entre el 40 y el 50 por 100 del presupuesto protegible).
- c) Coyunturalmente, en la actual situación de crisis y en atención a su contribución a la creación de empleo, la LFMUUV –arts.2, 3 y 23- ha incrementado significativamente los porcentajes de subvención a las obras de rehabilitación protegida, el propio concepto de obras subvencionables, los ingresos máximos admisibles de los posibles perceptores, y las deducciones en cuota en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- d) Por último, se abre paso el apoyo público a la eficiencia energética, tanto en viviendas de nueva construcción como en rehabilitación, reconociendo la LFMUUV – arts. 2 a 6 y 23 - subvenciones y deducciones fiscales adicionales a las obras de rehabilitación que incluyan mejoras en dicha eficiencia, y estableciendo subvenciones extraordinarias para la rehabilitación de la envolvente térmica.

Bibliografía

Francisco Javier Enériz Olaechea, *Curso de Derecho Urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra, 2009.

Francisco Javier Enériz Olaechea, *La Ordenación del Territorio en la legislación de Navarra*, Civitas – HAEE/IVAP, Bilbao 1991.

Francisco Javier Enériz Olaechea, « *La Ordenación del Territorio en la legislación de la Comunidad Foral de Navarra*», *Revista de derecho urbanístico*, Año XXXIX, Núm. 216, 2005.

Juan Cruz Alli Aranguren y Juan Cruz Alli Turrillas, *Manual de Derecho Urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra – INAP, Pamplona 2005.

Juan Cruz Alli Aranguren, «Urbanismo y Vivienda. La Interrelación de las políticas del suelo y vivienda», *Revista de derecho urbanístico*, Año XXXIX, Núm. 219, 2005.

Jesús M. ^a Ramírez Sánchez, «Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible, una respuesta a la crisis económica», *Revista de derecho urbanístico*, Año XLIV, Núm. 256, 2010.

Martín M.^a Rázuquin Lizarraga y Julián Cañas Labairu « La ejecución urbanística como marco de las actuaciones del suelo y vivienda », *Revista Jurídica de Navarra*, Núm. 38, 2004.

José Antonio Marcén Zunzarren, «La Ordenación Territorial (I)», en Martín M^a Lizarraga y José Francisco Alenza, *Derecho Urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona 2004.

Jon Ander Pérez-Ilzarbe Saragüeta, «La Ordenación Territorial (II)». Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal", en Martín M^a Rázuquin Lizarraga y José Francisco Alenza García, *Derecho Urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona 2004.

Luis Zarraluqui Ortigosa, «Planeamiento Urbanístico municipal (I)», en Martín M^a Rázuquin Lizarraga y José Francisco Alenza García, *Derecho Urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona 2004.

Jesús Javier Ascunce Elizaga. «Política global de vivienda en España. Comunidad Foral de Navarra», en Pedro Morón Bécquer, *La política de vivienda en los albores del siglo XXI*, Universidad Autónoma de Madrid, Murcia. 2005.

Jesús Javier Ascunce Elizaga, «La intervención pública en el mercado del suelo», en Martín M^a Rázuquin Lizarraga y José Francisco Alenza García, *Derecho Urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona 2004.

Miguel Beltrán de Felipe, *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Lex Nova, Valladolid 2000.

Félix Lores (Coord.), *Evolución y perspectivas del mercado inmobiliario en Navarra y en España y oportunidades de negocio en el Este de Europa*, Fundación Caja Navarra, Pamplona 2006.



GIZARTE ETA KOMUNIKAZIO ZIENTZIEN FAKULTATEA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA COMUNICACIÓN

Barrio Sarriena s/n · 48.940 Leioa (Bizkaia)
T. +34 94 601 51 39
F. +34 94 464 82 99

info@ekitenthinking.org
www.ekitenthinking.org



Universidad Euskal Herriko
del País Vasco Unibertsitatea